

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 160° - Numero 20

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

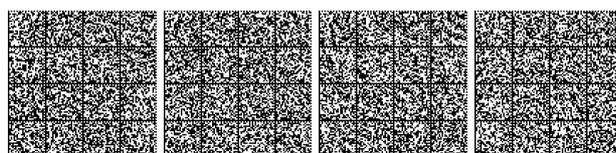
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 15 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

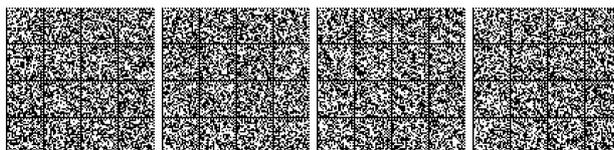




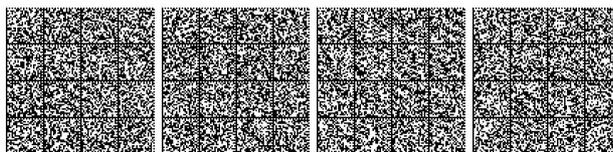
S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. **108.** Sentenza 19 marzo - 9 maggio 2019
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Regioni - Trattamento economico e regime previdenziale dei consiglieri regionali - Assegnamento vitalizio - Criteri e modalità per la quantificazione della quota “attualizzata” - Norma auto-qualificata di interpretazione autentica.
 – Legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 11 luglio 2014, n. 4, recante «Interpretazione autentica dell’articolo 10 della legge regionale 21 settembre 2012, n. 6 (Trattamento economico e regime previdenziale dei membri del Consiglio della Regione autonoma Trentino-Alto Adige) e provvedimenti conseguenti», artt. 1, 2, 3 e 4..... Pag. 1
- N. **109.** Sentenza 20 marzo - 9 maggio 2019
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Sicurezza pubblica - Autorizzazioni di polizia - Divieto assoluto di concessione della licenza di porto d’armi alle persone condannate alla reclusione per il reato di furto.
 – Regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), art. 43, primo comma, lettera *a*). Pag. 14
- N. **110.** Ordinanza 20 febbraio - 9 maggio 2019
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Delitto di crollo di costruzioni o altro disastro colposo - Raddoppio del termine prescrizione.
 – Codice penale, art. 157, sesto comma, come sostituito dall’art. 6 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione). Pag. 21
- N. **111.** Ordinanza 19 marzo - 9 maggio 2019
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Regioni - Consiglieri regionali - Meccanismi di riduzione dell’ammontare degli assegni vitalizi diretti e di reversibilità - Riduzione percentuale e limite di cumulo.
 – Legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 11 luglio 2014, n. 5, recante «Modifiche alla legge regionale 26 febbraio 1995, n. 2 (Interventi in materia di indennità e previdenza ai Consiglieri della Regione autonoma Trentino-Alto Adige), come modificata dalle leggi regionali 28 ottobre 2004, n. 4, 30 giugno 2008, n. 4, 16 novembre 2009, n. 8, 14 dicembre 2011, n. 8 e 21 settembre 2012, n. 6, nonché alla legge regionale 23 novembre 1979, n. 5 (Determinazione delle indennità spettanti ai membri della Giunta regionale), e successive modificazioni, volte al contenimento della spesa pubblica», artt. 2 e 3..... Pag. 24
- N. **112.** Sentenza 6 marzo - 10 maggio 2019
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Intermediazione finanziaria - Attività di vigilanza della CONSOB - Abusi di mercato - Confisca obbligatoria, diretta o per equivalente, del profitto dell’illecito, del prodotto e dei beni utilizzati per commetterlo - Inottemperanza alle richieste della CONSOB o ritardo recato all’esercizio delle sue funzioni - Applicazione della sanzione anche nei confronti di colui al quale la medesima CONSOB, nell’esercizio delle sue funzioni di vigilanza, contesti un abuso di informazioni privilegiate.
 – Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), artt. 187-*sexies* e 187-*quinquiesdecies*, come introdotti, rispettivamente, dall’art. 9, comma 2, lett. *a*) e *b*), della legge 18 aprile 2005, n. 62 (Disposizioni per l’adempimento di obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004); art. 187-*sexies* del decreto legislativo n. 58 del 1998, nella versione risultante dalle modifiche apportate dall’art. 4, comma 14, del decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 107, recante «Norme di adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 596/2014, relativo agli abusi di mercato e che abroga la direttiva 2003/6/CE e le direttive 2003/124/UE, 2003/125/CE e 2004/72/CE»..... Pag. 30

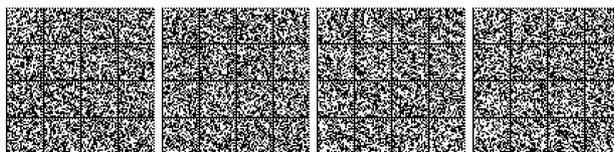


- N. **113.** Sentenza 3 aprile - 10 maggio 2019
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
- Circolazione stradale - Pubblicità sulle strade - Collocazione di cartelloni pubblicitari in difformità delle prescrizioni di cui all'autorizzazione - Sanzione amministrativa.**
- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 23, comma 12, nel testo sostituito dall'art. 36, comma 10-*bis*, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, in legge 15 luglio 2011, n. 111. Pag. 43
- N. **114.** Sentenza 7 marzo - 10 maggio 2019
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
- Capacità giuridica e di agire - Limiti alla capacità di donare - Donazione da parte del beneficiario di amministrazione di sostegno.**
- Codice civile, art. 774, primo comma, primo periodo. Pag. 46
- N. **115.** Sentenza 20 marzo - 10 maggio 2019
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
- Sanzioni amministrative - Comunicazioni elettroniche - Misura della sanzione pecuniaria prevista per i soggetti che non provvedono, nei termini e con le modalità prescritti, alla comunicazione dei documenti, dei dati e delle notizie richiesti dal Ministero o dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.**
- Decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), art. 98, comma 9, come modificato dall'art. 2, comma 136, lettera *d*), del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2006, n. 286. Pag. 52
- N. **116.** Sentenza 2 aprile - 10 maggio 2019
- Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
- Sicurezza pubblica - Disposizioni regionali finalizzate alla prevenzione e contrasto del fenomeno del bullismo e del cyberbullismo - Istituzione, presso la Giunta regionale, di un "Tavolo di coordinamento per la prevenzione e il contrasto del bullismo e del cyberbullismo.**
- Legge della Regione Umbria 9 maggio 2018, n. 4 (Disciplina degli interventi regionali per la prevenzione e il contrasto del fenomeno del bullismo e del cyberbullismo - Modificazioni a leggi regionali), artt. 1, comma 1, e 4. Pag. 58
- N. **117.** Ordinanza 6 marzo - 10 maggio 2019
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
- Intermediazione finanziaria - Attività di vigilanza della CONSOB - Abusi di mercato - Inottemperanza alle richieste della CONSOB o ritardo recato all'esercizio delle sue funzioni - Applicazione della sanzione anche nei confronti di colui al quale la medesima CONSOB, nell'esercizio delle sue funzioni di vigilanza, contesti un abuso di informazioni privilegiate - Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea.**
- Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), art. 187-*quinquiesdecies*, come introdotto dall'art. 9, comma 2, lettera *b*), della legge 18 aprile 2005, n. 62 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004). Pag. 64

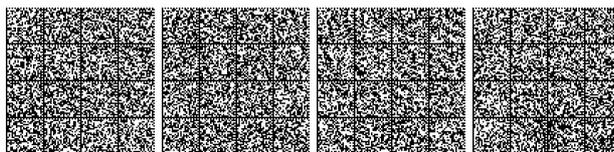


ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 35. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 marzo 2019 (della Regione Toscana)
- Impiego pubblico - Legge di bilancio 2019 - Previsione dell'indizione di concorsi pubblici unici per figure professionali omogenee e dell'individuazione, con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, di modalità di reclutamento semplificate - Applicazione delle modalità di reclutamento semplificate alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 - Utilizzazione delle graduatorie dei concorsi, banditi successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 145 del 2018, esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso - Abrogazione della facoltà, per le amministrazioni, di limitare il numero degli eventuali idonei - Estensione temporale dei limiti di validità delle graduatorie - Condizioni per l'utilizzo delle graduatorie approvate dal 1° gennaio 2010 al 31 dicembre 2013, la cui validità è prorogata sino al 30 settembre 2019.**
- 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, commi 300, 360, 361, 362, 364 e 365. Pag. 73
- N. 36. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 marzo 2019 (della Regione Lazio)
- Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Legge di bilancio 2019 - Misure quantitative per la realizzazione degli obiettivi programmatici - Anticipazioni di liquidità agli enti territoriali e rispetto dei tempi di pagamento dei debiti commerciali - Enti del Servizio sanitario nazionale - Individuazione di un obiettivo specifico di risultato per la dirigenza sanitaria - Scaglioni fissi di raggiungimento dell'obiettivo - Trasmissione di una relazione al Tavolo di verifica degli adempimenti regionali.**
- 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, commi 857, 865 e 866. Pag. 79
- N. 37. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 marzo 2019 (della Regione autonoma Valle d'Aosta)
- Impiego pubblico - Legge di bilancio 2019 - Previsione dell'indizione di concorsi pubblici unici per figure professionali omogenee e dell'individuazione, con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, di modalità di reclutamento semplificate - Applicazione delle modalità di reclutamento semplificate alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 - Utilizzazione delle graduatorie dei concorsi, banditi successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 145 del 2018, esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso - Abrogazione della facoltà, per le amministrazioni, di limitare il numero degli eventuali idonei - Estensione temporale dei limiti di validità delle graduatorie - Condizioni per l'utilizzo delle graduatorie approvate dal 1° gennaio 2010 al 31 dicembre 2013, la cui validità è prorogata sino al 30 settembre 2019 - Applicazione delle previsioni dei commi 361, 363 e 364 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018 alle procedure concorsuali per l'assunzione del personale medico, tecnico-professionale e infermieristico, bandite dalle aziende e dagli enti del Servizio sanitario nazionale a decorrere dal 1° gennaio 2020.**
- 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, commi 300, 360, 361, 362, 263 (*recte*: 363), 364 e 365; 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. 9-*bis*, comma 1, lettera a). Pag. 87



- N. 71. Ordinanza del Tribunale di Milano del 22 gennaio 2019
Edilizia residenziale pubblica - Norme della Regione Lombardia - Beneficiari dei servizi abitativi pubblici - Requisiti di accesso all'edilizia residenziale pubblica - Residenza anagrafica o svolgimento di attività lavorativa in Regione Lombardia per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda.
– Legge della Regione Lombardia 8 luglio 2016, n. 16 (Disciplina regionale dei servizi abitativi), art. 22, comma 1, lettera *b*). Pag. 100
- N. 72. Ordinanza della Corte dei conti - Sezioni riunite in speciale composizione del 18 febbraio 2019
Bilancio e contabilità pubblica - Enti locali - Enti destinatari delle anticipazioni di liquidità a valere sul fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili di cui all'art. 1 del decreto-legge n. 35 del 2013 - Utilizzo della quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'acquisizione delle erogazioni, ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione - Norma di interpretazione autentica sull'esercizio della facoltà di utilizzo da parte degli enti destinatari delle anticipazioni di liquidità.
– Decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125, art. 2, comma 6, come interpretato autenticamente dall'art. 1, comma 814, 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). Pag. 112
- N. 73. Ordinanza del Giudice dell'esecuzione del tribunale di Napoli dell'11 luglio 2018
Procedimento civile - Esecuzione immobiliare - Spese per ausiliari del magistrato - Compenso dell'esperto o dello stimatore - Liquidazione calcolata sulla base del prezzo ricavato dalla vendita - Criterio di determinazione e misura massima per la liquidazione degli acconti anteriormente alla vendita.
– Disposizioni di attuazione del codice di procedura civile e disposizioni transitorie, art. 161 [comma terzo], aggiunto dall'art. 14, comma 1, lettera *a-ter*), del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83 (Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 132. Pag. 122



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 108

Sentenza 19 marzo - 9 maggio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Regioni - Trattamento economico e regime previdenziale dei consiglieri regionali - Assegno vitalizio - Criteri e modalità per la quantificazione della quota “attualizzata” - Norma auto-qualificata di interpretazione autentica.

- Legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 11 luglio 2014, n. 4, recante «Interpretazione autentica dell’articolo 10 della legge regionale 21 settembre 2012, n. 6 (Trattamento economico e regime previdenziale dei membri del Consiglio della Regione autonoma Trentino-Alto Adige) e provvedimenti conseguenti», artt. 1, 2, 3 e 4.

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 degli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 11 luglio 2014, n. 4, recante «Interpretazione autentica dell’articolo 10 della legge regionale 21 settembre 2012, n. 6 (Trattamento economico e regime previdenziale dei membri del Consiglio della Regione autonoma Trentino-Alto Adige) e provvedimenti conseguenti», promosso dal Tribunale ordinario di Trento, con ordinanza del 7 febbraio 2017, iscritta al n. 72 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell’anno 2017.

Visti gli atti di costituzione in giudizio di A. K., della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e del Consiglio regionale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol;

udito nell’udienza pubblica del 19 marzo 2019 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi gli avvocati Massimo Luciani, Mariano Protto e Romano Vaccarella per A. K. e Giandomenico Falcon, Fabio Corvaja e Andrea Manzi per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e il Consiglio regionale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol.



Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale ordinario di Trento, con ordinanza del 7 febbraio 2017, iscritta al n. 72 del registro ordinanze 2017, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 11 luglio 2014, n. 4, recante «Interpretazione autentica dell'articolo 10 della legge regionale 21 settembre 2012, n. 6 (Trattamento economico e regime previdenziale dei membri del Consiglio della Regione autonoma Trentino-Alto Adige) e provvedimenti conseguenti», nella parte in cui «applicano con efficacia retroattiva la nozione di “valore attuale medio”, prevedendo l'obbligo di restituzione di somme e/o quote del Fondo Family già percepite legittimamente da ex consiglieri regionali sulla base della legge regionale 21 settembre 2012, n. 6».

La questione di legittimità costituzionale sorge in un giudizio instaurato da A. K., - già consigliere regionale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige dal 13 dicembre 1988 al 17 giugno 2001 - nei confronti, tra gli altri, della stessa Regione autonoma e del Consiglio regionale altoatesino.

Il giudice *a quo* afferma in primo luogo la sussistenza della propria giurisdizione in ragione della pronuncia adottata, in un analogo processo, dalla Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 20 luglio 2016, n. 14920, in sede di regolamento preventivo.

Il giudice rimettente espone che, con decreto del Presidente del Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige 30 ottobre 2013, n. 663, l'importo mensile dell'assegno vitalizio di cui è titolare A. K. veniva rideterminato, a far data dal 1° gennaio 2014, nell'importo lordo di euro 4.127,72, pari al 30,40 per cento della base di calcolo costituita dall'indennità parlamentare lorda, in sostituzione del precedente 48,10 per cento. Contestualmente, con lo stesso decreto, ad A. K. veniva «liquidato il valore attualizzato della parte ulteriore di vitalizio, già maturato ma non più percependo, nella somma di euro 364.931,99, attribuendola all'attore mediante l'erogazione di euro 144.931,99 e l'assegnazione dell'ulteriore importo di euro 220.000,00 in quote nominative del Fondo Family».

Le misure disposte con tale decreto trovavano il loro fondamento nell'art. 10 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 21 settembre 2012, n. 6 (Trattamento economico e regime previdenziale dei membri del Consiglio della Regione autonoma Trentino-Alto Adige) e in successive determinazioni dell'ufficio di presidenza del Consiglio regionale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol. In particolare, secondo l'art. 10, comma 2, di tale legge, «[a]i Consiglieri cessati dal mandato che godono di un assegno vitalizio superiore alla misura del 30,40 per cento [dell'indennità parlamentare lorda] è data facoltà, entro un termine fissato con le modalità di cui al comma 4, di optare in forma irrevocabile per il riconoscimento del valore attuale della quota del loro assegno vitalizio che eccede tale misura con la conseguente rideterminazione del proprio assegno». Il comma 4, lettera a), del medesimo art. 10 attribuiva inoltre all'ufficio di presidenza il compito di determinare con propria deliberazione i criteri per la quantificazione del «valore attuale», nonché quello di individuare uno strumento finanziario al quale destinare obbligatoriamente, in tutto o in parte, gli importi attualizzati.

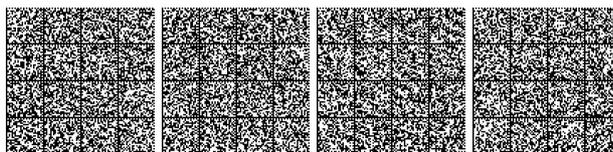
Sulla base di quanto previsto dalla normativa citata, e alla luce dei criteri adottati dall'ufficio di presidenza del Consiglio regionale, A. K. aveva così esercitato l'opzione per il «valore attuale», compensando la riduzione del proprio assegno vitalizio mensile con la «contestuale liquidazione in valore attuale della parte non più percepita».

Esponde il rimettente che, a seguito dell'entrata in vigore della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014, ad A. K. veniva chiesta - con decreto del Presidente del Consiglio regionale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 26 settembre 2014, n. 104 - la restituzione di euro 130.438,30 in contanti, o mediante il trasferimento di quote del “Fondo Family”.

Ciò a causa della legge reg. Trentino-Alto Adige da ultimo citata, che, con efficacia retroattiva, ha «sostanzialmente mutato i criteri di determinazione del valore attualizzato della parte non più percepita di vitalizio».

In particolare, l'art. 1 della legge prevede che «[i]l termine “valore attuale” di cui all'articolo 10 della legge regionale 21 settembre 2012, n. 6 [...], dal momento di entrata in vigore della legge regionale stessa, si interpreta nel senso che esso fa riferimento al “valore attuale medio” e attribuisce all'ufficio di presidenza del Consiglio regionale il mero compito di quantificare tale valore sulla base dei nuovi criteri determinati dall'art. 2 della medesima legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014. L'art. 1 sancisce anche la nullità di tutti gli atti adottati sulla base delle delibere del «valore attuale», mentre gli artt. 3 e 4 impongono l'obbligo di restituire - con forme e modalità variabili - quanto maggiormente percepito (in somme o in quote del “Fondo Family”) sulla base del «valore attuale».

A fronte di tutto ciò, A. K. adiva pertanto il Tribunale di Trento, in sede di cognizione, per sentire dichiarata l'inesistenza di qualsivoglia obbligo di restituzione di quanto percepito a titolo di assegno vitalizio.



2.- In punto di rilevanza, evidenzia il rimettente come la pretesa restitutoria della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol potrà ritenersi fondata, e determinare il rigetto della corrispondente azione di accertamento negativo proposta dall'attore, solo se gli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014 siano conformi a Costituzione; in caso contrario tale pretesa dovrà essere ritenuta non fondata.

Nel merito, il giudice *a quo* espone che «la legge regionale n. 6 del 2012, per effettuare l'attualizzazione della quota di assegno vitalizio non più percependa, demandava la concreta determinazione del "valore attuale" all'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale (senza cioè porre alcun specifico criterio legislativo), mentre la nuova legge regionale n. 4 del 2014 - asseritamente di interpretazione autentica della precedente - ha fissato direttamente, al proprio art. 2, i criteri con cui effettuare la determinazione del valore attuale (ora chiamato "valore attuale medio"), sottraendo così ogni margine di discrezionalità all'Ufficio».

La novella legislativa non potrebbe, a dire del giudice *a quo*, correttamente qualificarsi come legge di interpretazione autentica «poiché essa non fa fronte ad uno stato di incertezza, né effettua una scelta tra le variabili di senso della legge interpretata, né intende contrastare alcun orientamento giurisprudenziale, poiché, invece, procede direttamente ad introdurre una completamente nuova analitica determinazione dei parametri per l'attualizzazione».

Il giudice rimettente richiama la giurisprudenza della Corte costituzionale secondo cui le disposizioni retroattive devono trovare adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non devono contrastare con altri principi e interessi costituzionalmente protetti (vengono richiamate le sentenze n. 93 del 2011, n. 234 del 2007 e n. 374 del 2002). In particolare, il giudice *a quo* evoca, quali corollari del principio di ragionevolezza, il divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento, la tutela dell'affidamento dei soggetti privati, la coerenza e la certezza dell'ordinamento, il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (vengono citate le sentenze n. 209 del 2010 e n. 397 del 1994).

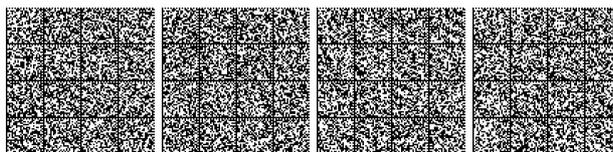
La natura retroattiva della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014 si desumerebbe in modo particolare da tre distinti elementi: *a*) la dichiarazione di nullità degli atti e dei provvedimenti che contenevano pregresse quantificazioni del valore attuale e di ogni atto conseguente (art. 1); *b*) la previsione che impone la restituzione ed i recuperi delle somme precedentemente erogate sulla base della nozione di «valore attuale» determinata secondo quanto previsto dall'art. 10 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012 (art. 3); *c*) la rideterminazione delle quote del "Fondo Family", sulla base del nuovo criterio del «valore attuale medio» (art. 4).

Nell'imporre una sostanziale modifica con efficacia retroattiva della normativa di cui alla legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012, la legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014 non rispetterebbe i principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale.

Essa violerebbe l'art. 3 Cost., «incidendo, in modo irragionevole, sul legittimo affidamento nella sicurezza giuridica, che costituisce elemento fondamentale dello Stato di diritto» (vengono citate le sentenze n. 170 e n. 103 del 2013, n. 270 e n. 71 del 2011, n. 236 e n. 206 del 2009), poiché «l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica [...] non può essere leso da disposizioni retroattive, che trasmodino in regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi anteriori» (si richiama la sentenza n. 446 del 2002). Il giudice rimettente ricorda come, secondo la giurisprudenza costituzionale, la norma retroattiva non può tradire l'affidamento del privato, «specie se maturato con il consolidamento di situazioni sostanziali, pur se la disposizione retroattiva sia dettata dalla necessità di contenere la spesa pubblica».

Secondo il giudice *a quo*, «a fronte della legittima corresponsione - sulla base di una legge - di una non indifferente somma di denaro (oppure dell'attribuzione di [quote di] fondi di investimento), ogni persona adotta delle scelte - anche di una certa importanza - nell'ambito della propria vita personale e familiare [...]. Consentire che una legge successiva possa rimettere in discussione tale attribuzione patrimoniale, obbligando la persona a restituirla, significa sconvolgere la sua vita personale, costringendolo a rivedere integralmente le non indifferenti scelte di vita personale e familiare che egli può aver effettuato facendo affidamento sulla stabilità dell'attribuzione patrimoniale stessa. Se si ammette che una legge successiva possa costringere il soggetto a restituire un'attribuzione patrimoniale legittimamente ricevuta sulla base di una legge precedente, si costringe il soggetto stesso a non fare affidamento sull'attribuzione patrimoniale stessa e quindi a non utilizzarla, poiché egli potrebbe sempre essere chiamato a restituirla».

Secondo il giudice rimettente, la supposta violazione dei principi di ragionevolezza, di affidamento e sicurezza dei rapporti giuridici sanciti dall'art. 3 Cost. non sarebbe smentita dalla brevità del tempo intercorso tra la corresponsione dell'attribuzione patrimoniale (decreto del Presidente del Consiglio regionale n. 663 del 30 ottobre 2013) e la richiesta della sua restituzione (decreto del Presidente del Consiglio regionale n. 104 del 26 settembre 2014). Nessun rilievo avrebbe neppure la circostanza secondo cui la legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012 sarebbe stata fatta oggetto di proposte di modifica anche prima dell'approvazione della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014; né che i provvedimenti amministrativi attuativi della stessa legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012 sarebbero stati oggetto di impugnativa in sede giurisdizionale; né che la locale Procura della Repubblica avrebbe svolto indagini sulle persone chiamate dall'ufficio di presidenza del Consiglio regionale ad elaborare i criteri per il calcolo del «valore attuale».



3.- Con atto datato 10 maggio 2017, depositato presso la cancelleria della Corte costituzionale il 17 maggio 2017, si è costituita in giudizio la parte privata, A. K., chiedendo che la Corte costituzionale accolga la questione di legittimità costituzionale sollevata, rinviando a successiva memoria l'illustrazione delle ragioni a sostegno della richiesta.

4.- Con due distinti atti di identico contenuto, datati 12 giugno 2017 e depositati presso la cancelleria della Corte costituzionale il 13 giugno 2017, si sono costituiti in giudizio la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e il Consiglio regionale della stessa Regione, per sostenere l'inammissibilità e, nei limiti in cui risulti ammissibile, la non fondatezza della questione.

Rispetto alla descrizione dei fatti operata dal giudice *a quo*, la Regione e il Consiglio regionale precisano che A. K., prima dell'entrata in vigore della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012, era titolare di un assegno vitalizio commisurato al 48,10 per cento dell'indennità parlamentare lorda, pari a euro 6.100,52 mensili lordi, che, a seguito della annuale rivalutazione secondo l'indice dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), ammontava - al 31 dicembre 2013 - a euro 6.531,04 mensili lordi.

A seguito della scelta di A. K. di avvalersi dell'opzione per il regime previsto dall'art. 10, comma 2, della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012, a compensazione della riduzione dell'assegno vitalizio mensile - parametrato ora al 30,40 per cento e non più al 48,10 per cento dell'indennità parlamentare lorda - egli si vedeva riconosciuta «l'attribuzione immediata [...] del valore attuale della differenza tra il 48,1% e il 30,4%». L'importo dell'assegno vitalizio mensile scendeva da euro 6.531,04 a euro 4.127,72 lordi; mentre la quota ridotta del vitalizio era convertita nel suo «valore attuale» calcolato nell'importo netto complessivo di euro 364.931,99. Di questi, il 39 per cento, pari a euro 144.931,99, veniva erogata con mandato di pagamento del 13 novembre 2013; la restante parte, pari a euro 220.000,00, veniva attribuita ad A. K. a mezzo di quattro quote nominative del «Fondo Family» con scadenza 31 dicembre degli anni dal 2018 al 2021.

La Regione e il Consiglio regionale segnalano poi che l'art. 10, comma 1, della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012 prevede che anche ai consiglieri in carica nella XIV legislatura o ai consiglieri cessati dal mandato in attesa di maturare i requisiti per l'attribuzione del vitalizio, l'importo dell'assegno viene ridotto al 30,40 per cento della base di calcolo, e per la parte eccedente, viene riconosciuto il «valore attuale». Con riferimento a questa specifica previsione, la delibera dell'ufficio di presidenza del Consiglio regionale del 27 maggio 2013, n. 334, con la quale è stato adottato il «Regolamento concernente la determinazione del valore attuale di una quota di assegno vitalizio e le disposizioni comuni con le contribuzioni per il trattamento indennitario», ha stabilito che anche per tali consiglieri la quota del «valore attuale» dell'assegno vitalizio fosse erogata immediatamente, nonostante essi non avessero ancora maturato i requisiti per l'attribuzione del vitalizio stesso.

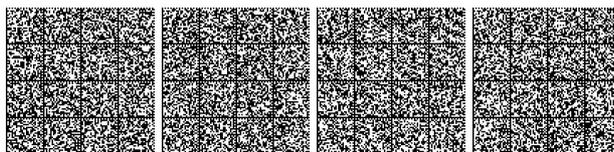
Sottolineano Regione e Consiglio regionale come le deliberazioni dell'ufficio di presidenza, e i conseguenti atti amministrativi del procedimento di attualizzazione, siano «stati oggetto di forte critica da parte della opinione pubblica della Regione», e siano stati «contestati nella loro legittimità in diverse sedi, generando iniziative impugnatorie e procedimenti, tuttora pendenti, volti all'accertamento della responsabilità penale e contabile dei soggetti che hanno concorso ad adottarli».

Proprio alla luce di tali circostanze, il Consiglio regionale avrebbe adottato la legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014, con lo scopo di correggere la determinazione dei parametri di attualizzazione, «che aveva condotto ad una sovrastima del valore attuale della quota» e l'estensione immediata del beneficio dell'attualizzazione anche ai soggetti privi del diritto all'assegno vitalizio, che pure si erano visti attribuita la quota «idealmente ridotta».

La Regione e il Consiglio regionale osservano poi che - all'esito dell'entrata in vigore della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014 - il Presidente del Consiglio regionale aveva comunicato ad A. K., già con nota del 30 luglio 2014, che egli sarebbe stato tenuto alla restituzione dell'importo netto di euro 130.438,40. In alternativa, ai sensi dell'art. 5 della stessa legge regionale, egli avrebbe potuto revocare con effetto retroattivo l'opzione esercitata ai sensi dell'art. 10, comma 2, della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012. Non essendo intervenuta alcuna revoca, con successivo decreto del 26 settembre 2014, n. 104, trasmesso ad A. K. il 30 settembre 2014, il Presidente del Consiglio regionale chiedeva la restituzione, entro novanta giorni, dell'importo di euro 130.438,40.

Alla luce di tali atti, A. K. ha instaurato il giudizio da cui promana la presente questione di legittimità costituzionale.

5.- Così precisati i profili di fatto della vicenda, la Regione e il Consiglio regionale costituiti eccepiscono in primo luogo l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale: il giudice rimettente avrebbe infatti erroneamente contestato «globalmente gli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge regionale n. 4 del 2014», senza considerare che alcune delle previsioni ivi contenute riguardano fattispecie diverse da quelle applicabili nel giudizio *a quo*. In particolare, gli artt. 1, comma 4, e 4, comma 4, della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014 disciplinerebbero la situazione di quei consiglieri regionali che «pur non avendo maturato i requisiti per l'attribuzione del vitalizio, si erano purtuttavia visti immediatamente attribuire a titolo di «valore attuale» una quota dell'assegno futuro». Non sarebbe però questo il caso



di A. K., che, avendone maturato i requisiti, era già da tempo titolare dell'assegno vitalizio. La difesa della Regione e del Consiglio regionale lascia peraltro sottintendere che la mancata considerazione, da parte del giudice *a quo*, dei differenti problemi sottesi alle diverse fattispecie disciplinate dalla legge potrebbe determinare la complessiva inammissibilità della questione di legittimità costituzionale.

Nel merito, la Regione e il Consiglio regionale contestano in primo luogo l'assunto del giudice *a quo*, che nega alla legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014 la natura di legge di interpretazione autentica: l'obiettivo della legge impugnata sarebbe infatti «segnatamente quello di ristabilire un significato della disposizione più vicino alla volontà originaria del legislatore». In particolare, i parametri di attualizzazione prescritti dall'art. 2 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014 sarebbero tutti circoscritti nell'ambito delle possibilità aperte dall'art. 10 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012: «il valore attuale medio di cui ragiona la legge regionale n. 4 del 2014, lungi dall'essere qualcosa di "completamente nuovo e diverso" dal valore attuale di cui è parola nella legge regionale n. 6 del 2012 (come invece ritiene il giudice *a quo*)», ne costituirebbe una «mera specificazione, e precisamente la specificazione che consente l'attuazione più ragionevole e corretta».

Alla luce della *ratio* della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012, volta al contenimento della spesa pubblica, sarebbero pertanto i criteri adottati dall'ufficio di presidenza nelle delibere n. 324 e 334 del 2013 - «altamente premiali e poco realistici» - a non armonizzarsi con la legge stessa; mentre i parametri adottati dalla legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014 costituirebbero una «fedele esecuzione della legge n. 6 del 2012».

In particolare, per la Regione e il Consiglio Regionale sarebbe incomprensibile la ragione per cui, nelle citate delibere dell'ufficio di presidenza del Consiglio regionale che hanno determinato i parametri di attualizzazione, l'aspettativa di vita per i titolari degli assegni vitalizi «sia stata calcolata in modo tanto superiore rispetto alla classe demografica di riferimento»; altrettanto inspiegabile sarebbe la ragione per cui «la solidità finanziaria della Regione potesse avere un rating del tutto indipendente da quello della stessa Repubblica italiana»; analoghi dubbi sussisterebbero sulla scelta di non tenere conto, nella determinazione del tasso di sconto, «del rischio di interventi rimodulativi sui vitalizi in corso, analoghi a quelli attuati dalla legge regionale n. 5 del 2014, e tanto più prevedibili in quanto l'intero contesto nazionale si muoveva in quella direzione». D'altra parte, espongono le parti, la correttezza dei parametri di attualizzazione sarebbe stata oggetto di attenzione, prima ancora che del legislatore regionale, della magistratura penale e contabile.

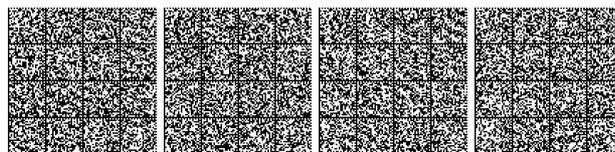
Tutto ciò considerato, la legge di interpretazione autentica apparirebbe «non solo opportuna e giustificata, bensì anche necessaria per rendere più sicuramente legittima una operazione già contestata in diverse sedi e per rimuovere possibili dubbi sulla stessa legittimità della legge regionale oggetto della interpretazione, assicurando ad essa un significato corrispondente alla originaria volontà del legislatore e certo non irragionevole, anche in considerazione di fondamentali esigenze di eguaglianza e di equità sociale» (vengono a tal proposito citate le sentenze n. 132 del 2016, n. 1 del 2011, n. 314 del 1994 e n. 56 del 1989, nonché l'ordinanza n. 432 del 1989).

6.- In ogni caso, non sarebbe fondata la censura relativa all'ingiustificata lesione del legittimo affidamento riposto dall'attore sulle somme e sulle quote erogategli. La Regione ritiene che proprio gli elementi che il giudice rimettente ha ritenuto in tale prospettiva irrilevanti (la brevità del tempo intercorso tra la corresponsione dell'attribuzione patrimoniale e la richiesta della sua restituzione; la notorietà dell'esistenza delle proposte di legge volte a correggere l'assetto dettato dalla legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012 anche prima dell'approvazione della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014; l'avvenuta impugnazione dei provvedimenti applicativi; lo svolgimento delle indagini da parte della locale Procura della Repubblica sulle persone chiamate dall'ufficio di presidenza del Consiglio regionale ad elaborare i criteri per il calcolo del «valore attuale») siano invece in grado di «escludere che potessero essere sorti affidamenti legittimi alla conservazione del beneficio, nei termini in cui era stato erogato».

D'altra parte, proprio perché sono stati i «parametri irrealistici» contenuti nelle delibere dell'ufficio di presidenza del Consiglio regionale ad aver «tradito il senso della legge n. 6 del 2012, un problema di affidamento meritevole di tutela fondato sulla legge non si pone nemmeno». Ciò sarebbe dimostrato dal fatto che lo stesso giudice *a quo* non ha messo in discussione la correttezza dei parametri adottati dalla legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2014.

Anche alla luce di ciò, non vi sarebbe alcuna lesione del legittimo affidamento, posto che «lo sdegno dell'opinione pubblica [...], immediate contestazioni in tutte le sedi e l'immediato avvio delle iniziative correttive, ampiamente pubblicizzate e sicuramente note ai ricorrenti», «convergono nell'escludere positivamente che i beneficiari potessero realmente "confidare" nella integrale conservazione delle somme che erano state loro pagate con [...] generosa larghezza» (viene a tal proposito citata la sentenza n. 16 del 2017).

Infine, la Regione sottolinea come gli artt. 3 e 4 della legge regionale impugnata consentono ai percettori del vitalizio attualizzato la restituzione di quanto percepito sulla base della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012 in modo graduale e flessibile nei tempi e nei modi. Particolare rilievo, in questa prospettiva, assumerebbe la circostanza secondo cui la restituzione può essere effettuata tramite la riassegnazione al Consiglio regionale delle quote del



“Fondo Family” ancora non esigibili al momento dell’entrata in vigore della legge e delle quali pertanto i beneficiari non potevano avere già disposto. Di particolare rilievo sarebbe poi la previsione che consente all’ufficio di presidenza di valutare modalità di recupero, prevedendo idonee forme di garanzie per coloro che si trovano nell’impossibilità di restituire la quota di valore attuale. Tali previsioni salvaguarderebbero pertanto l’affidamento dei soggetti beneficiari dell’attualizzazione del vitalizio.

7.- In data 15 febbraio 2019, A. K. ha depositato documentazione poi illustrata nella memoria predisposta in vista dell’udienza pubblica.

In quest’ultima si evidenzia in primo luogo come l’eccezione di inammissibilità avanzata dalla Regione e dal Consiglio regionale non possa configurarsi come tale, ma, al più, come una «precisazione delle norme oggetto di censura», volta ad escludere le disposizioni che non determinano applicazione retroattiva del «valore attuale» e/o l’obbligo di restituzione delle somme già erogate al momento di entrata in vigore della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014: in ogni caso, anche «ove fosse amputata di tali norme» (artt. 1, comma 4, e 4, comma 4), «la questione resterebbe pienamente rilevante» poiché «il mittente ha inteso censurare la legittimità dell’impianto normativo, sopra descritto, nella sua compiutezza, ben cogliendo la logica comune che ispira tutte le norme indubiate».

Nel merito, A. K. aderisce alla tesi del rimettente quanto alla contestazione della natura di legge di interpretazione autentica della legge oggetto di impugnazione e richiama la recente giurisprudenza costituzionale sviluppatasi su tali tipi di leggi (vengono citate, *ex plurimis*, le sentenze n. 73 del 2017, n. 132 del 2016 e n. 170 del 2013): in particolare, la legge retroattiva censurata avrebbe natura innovativa e conterrebbe previsioni che non modificano un rapporto giuridico di durata, ma «un assetto d’interessi già interamente definito e pienamente sedimentato tra le parti».

La legge censurata presenterebbe tutti gli indici rivelatori di un uso illegittimo della legislazione retroattiva: «l’adozione di una disciplina violativa del divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento (specie per il profilo della soppressione della regola dell’attualizzazione della “quota eccedente”, per tutti i beneficiari al 1° gennaio 2014, con conseguente adozione di criteri volatili)»; «l’irragionevolezza della disciplina retroattiva (per il profilo dell’erronea autoqualificazione legislativa, della non necessità di interventi correttivi, nemmeno nella prospettiva della finanza pubblica, nonché per il profilo della fissazione *ex lege* di criteri che rientrano nel dominio della scienza attuariale)»; «la lesione del legittimo affidamento»; «la gravità del pregiudizio patito dai destinatari della disciplina retroattiva».

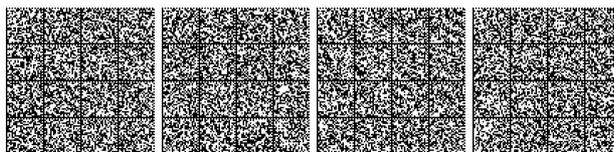
A dimostrazione di tali assunti, A. K. ricostruisce l’evoluzione della disciplina regionale in materia di assegni vitalizi, dalla quale emergerebbe come nel corso degli anni l’importo degli assegni vitalizi stessi sarebbe stato ripetutamente decurtato. Per quanto concerne la legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014, essa avrebbe determinato - con le modifiche ai parametri di cui alla delibera n. 324 del 2013 dell’ufficio di presidenza del Consiglio regionale - una riduzione di circa il 35 per cento degli importi attualizzati.

Ciò premesso, A. K. contesta che vi fossero contrasti applicativi sulla legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012 e contesta altresì la tesi sostenuta dalla difesa della Regione e del Consiglio regionale secondo cui tale legge possa essere in qualche modo interpretabile: essa sarebbe in realtà «neutra», limitandosi a rimettere a successive scelte tecniche la determinazione del «valore attuale». Di conseguenza, la legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014, lungi dallo svolgere qualsiasi interpretazione della precedente legge, avrebbe imposto «un’aprioristica volontà del principe, operando in maniera punitiva nei confronti dei soggetti beneficiari dell’attualizzazione», sostituendo le scelte precedentemente effettuate in base a indicazioni tecnico-scientifiche con scelte di carattere esclusivamente politico (viene richiamata anche la giurisprudenza costituzionale «in ragione della quale il principio di ragionevolezza impone al legislatore di rispettare le evidenze tecnico-scientifiche»). Ciò rivelerebbe l’irragionevolezza dell’intervento legislativo, così come anche la auto-qualificazione della stessa legge alla stregua di norma di interpretazione autentica.

Né la pretesa necessità di contenere la spesa consentirebbe di evitare le censure di irragionevolezza: sostiene infatti la parte privata che in realtà già la riforma contenuta nella legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012 avrebbe determinato una significativa riduzione della spesa corrente per i vitalizi, consentendo il finanziamento di una serie di interventi solidaristici a favore delle famiglie più bisognose della Regione. Il raggiungimento dell’obiettivo di riduzione dei costi già ottenuto avrebbe dunque reso privo di ragionevolezza l’ulteriore intervento del legislatore regionale effettuato con la legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014.

Ulteriore profilo di irragionevolezza si desumerebbe dal principio contenuto nella sentenza della Corte costituzionale n. 173 del 2016, secondo cui l’imposizione di contributi sulle pensioni non può essere ripetitiva e reiterata: circostanza questa che, invece, secondo la parte privata, si sarebbe inverata proprio in virtù delle disposizioni impugnate.

Richiamata la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo sul principio di legittimo affidamento, A. K. si sofferma poi sulla concreta determinazione dei parametri adottati dalla delibera dell’ufficio di presidenza del Consiglio regionale n. 324 del 2013, evidenziandone la correttezza e sostenendo che nessuna influenza avrebbe, nel giudizio di costituzionalità, l’apertura di procedimenti penali e contabili sugli eventuali vizi applicativi della legge n. 6 del 2012.



Da ultimo, A. K. sottolinea che a fronte degli obiettivi di forte riduzione della spesa ottenuti dalla legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012, l'approvazione di un imprevedibile «intervento (pseudo) correttivo di cui non c'era alcuna esigenza» avrebbe leso il principio del legittimo affidamento dei beneficiari, che si sarebbe sedimentato in ragione dell'applicazione della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012 «in numerosi atti di natura regolamentare, amministrativa e negoziale» (vengono a tal proposito citate alcune decisioni della Corte di giustizia dell'Unione europea).

8.- In data 26 febbraio 2019, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e il Consiglio regionale della stessa Regione hanno depositato ulteriore memoria, nella quale hanno evidenziato, con apposita documentazione, come la presenza di avanzi di consuntivo nel bilancio regionale e il patrimonio del Consiglio regionale non sarebbero affatto indicativi «di una particolare solidità finanziaria dell'organo legislativo della Regione, visto che gli stessi periodi espongono sovente un peggioramento patrimoniale». Le risorse del Consiglio, in particolare, costituirebbero il mero «equivalente di una riserva attuariale a copertura della spesa futura per gli assegni vitalizi».

In ogni caso, sottolinea la difesa della Regione e del Consiglio regionale, «anche qualora davvero il Consiglio si trovasse in una situazione patrimoniale e finanziaria florida [...] l'intervento del legislatore [...] rimarrebbe comunque legittimo», poiché volto a rimediare ad applicazioni distorsive del senso proprio della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012, frutto di una malintesa interpretazione della legge stessa, che avrebbe determinato una «ingiustificata distrazione a fini privati di risorse che nella loro origine sono pubbliche» e la conseguente erogazione di somme in «misura abnorme» a favore di singoli soggetti privati. Proprio il caso oggetto del giudizio *a quo* lo proverebbe: a fronte di versamenti di contributi pari a circa euro 197.000, A. K. avrebbe già percepito oltre euro 600.000 a titolo di vitalizio, cui devono aggiungersi i circa euro 235.000 ottenuti attraverso la procedura di attualizzazione, e l'assegno mensile lordo di circa euro 4.100 che egli continua e continuerà a percepire.

Inoltre, la difesa della Regione e del Consiglio regionale sostiene che i criteri adottati dall'ufficio di presidenza del Consiglio regionale con la delibera n. 324 del 2013 sarebbero stati eccessivamente favorevoli e, soprattutto, basati su presupposti che successivi pareri e analisi hanno ritenuto scorretti e ingiustificati.

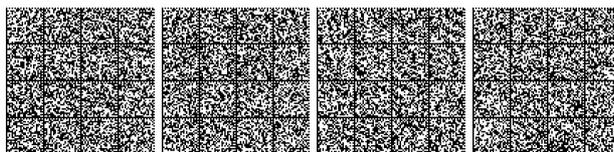
9.- In sede di udienza pubblica, con il consenso della difesa della Regione e del Consiglio regionale, A. K. ha depositato ulteriori documenti.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Trento dubita, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, della legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 11 luglio 2014, n. 4, recante «Interpretazione autentica dell'articolo 10 della legge regionale 21 settembre 2012, n. 6 (Trattamento economico e regime previdenziale dei membri del Consiglio della Regione autonoma Trentino-Alto Adige) e provvedimenti conseguenti».

Le disposizioni censurate, pretendendo di offrirne un'interpretazione autentica, intervengono sull'art. 10 della legge della Regione Trentino-Alto Adige 21 settembre 2012, n. 6 (Trattamento economico e regime previdenziale dei membri del Consiglio della Regione autonoma Trentino-Alto Adige), che - nell'ambito di una complessiva riduzione dell'ammontare degli assegni vitalizi al tetto del 30,40 per cento dell'indennità parlamentare lorda (art. 10, comma 1) - ha consentito, «[a]i Consiglieri cessati dal mandato» che godono di un assegno vitalizio superiore, di optare, in alternativa al mantenimento dell'assegno originario, per la cosiddetta «attualizzazione» della parte di vitalizio eccedente quel tetto (art. 10, comma 2).

Nell'impostazione della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012, l'opzione per la cosiddetta «attualizzazione» comporta dunque, da un lato, la riduzione dell'importo del vitalizio mensile al 30,40 per cento dell'indennità parlamentare lorda; ma, dall'altro lato, consente di compensare tale riduzione, appunto attraverso la «attualizzazione», consistente nell'immediata attribuzione, e liquidazione in valore attuale, degli importi futuri dei vitalizi corrispondenti alle quote eccedenti il 30,40 per cento. Si tratta, in realtà, di una «anticipazione in capitale» di una quota del vitalizio da percepire, fondata su un meccanismo eccezionale e di favore, sebbene non sconosciuto all'ordinamento (prevedeva analogamente, ad esempio, l'art. 34 della legge 13 luglio 1965, n. 859, recante «Norme di previdenza per il personale di volo dipendente da aziende di navigazione aerea», poi abrogato, qualificato in termini di «beneficio» dalla stessa giurisprudenza di legittimità: Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 28 maggio 2014, n. 11907; Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 11 novembre 2016, n. 23095).



Per parte sua, la legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012 non aveva direttamente previsto i parametri e le modalità con cui procedere alla quantificazione del «valore attuale»; l'art. 10, comma 4, della stessa legge aveva invece conferito tale compito all'ufficio di presidenza del Consiglio regionale, unitamente a quello di individuare uno strumento finanziario al quale gli importi attualizzati da conferire dovevano essere destinati, in tutto o in parte. A tali compiti l'ufficio di presidenza ha effettivamente provveduto con proprie delibere (del 9 aprile 2013, n. 324, recante «Criteri per provvedere alle operazioni di attualizzazione ai sensi dell'art. 10 della legge regionale 21 settembre 2012, n. 6» e del 27 maggio 2013, n. 334, recante «Valore attuale di una quota di assegno vitalizio e disposizioni comuni con le contribuzioni per il trattamento indennitario»), sia individuando modalità e parametri per il calcolo del «valore attuale», sia istituendo il cosiddetto “Fondo Family”, fondo finanziario al quale destinare, in tutto o in parte, gli importi attualizzati dei vitalizi.

A fronte di tale quadro normativo, lamenta dunque il giudice rimettente che, sotto le mentite spoglie di un'interpretazione autentica, le censurate disposizioni della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014 avrebbero inciso retroattivamente sulle operazioni di calcolo della cosiddetta “attualizzazione” della parte di assegno vitalizio eccedente la misura del 30,40 per cento dell'indennità parlamentare lorda. In particolare, in relazione a tali operazioni di calcolo, esse avrebbero disposto «con efficacia retroattiva» la sostituzione dei parametri e dei criteri individuati dall'ufficio di presidenza del Consiglio regionale con la nozione di «valore attuale medio», prevedendo altresì, a carico degli ex consiglieri regionali interessati, l'obbligo di restituire le somme già percepite e/o le quote del fondo finanziario già attribuite sulla base dei criteri contenuti nelle citate delibere.

Ad avviso del rimettente, così disponendo, gli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014 si porrebbero in contrasto con l'art. 3 Cost., poiché inciderebbero in modo irragionevole sul legittimo affidamento riposto dai destinatari delle disposizioni censurate nella sicurezza giuridica, elemento fondamentale dello Stato di diritto che non può essere leso da disposizioni retroattive, laddove esse trasmodino in un regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi precedenti.

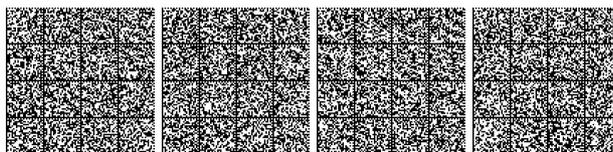
Sottolinea, in particolare, il giudice *a quo* come, secondo la giurisprudenza di questa Corte, disposizioni retroattive non potrebbero tradire l'affidamento del privato, «specie se maturato con il consolidamento di situazioni sostanziali, pur se la disposizione retroattiva sia dettata dalla necessità di contenere la spesa pubblica» o di far fronte a eventi eccezionali.

In definitiva, sostiene il rimettente, consentire che una legge successiva possa retroattivamente mettere in discussione un'«attribuzione patrimoniale», obbligando chi l'ha ricevuta a restituirla, «significa sconvolgere la sua vita personale» e costringerlo a rivedere scelte di vita personale e familiare effettuate «facendo affidamento sulla stabilità dell'attribuzione patrimoniale stessa».

2.- L'intervento legislativo oggetto di censura si qualifica, a partire dal titolo, quale «interpretazione autentica» di quanto disposto nell'art. 10 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012, in tema di “attualizzazione” delle quote di assegno vitalizio eccedenti il limite del 30,40 per cento dell'indennità parlamentare lorda.

In particolare, l'art. 1, comma 1, della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014 stabilisce che il termine «valore attuale», contenuto nel citato art. 10, «dal momento di entrata in vigore» della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012 «si interpreta nel senso che esso fa riferimento al “valore attuale medio”». L'art. 2 della legge censurata elenca direttamente i parametri applicativi da utilizzare per la determinazione del valore attuale medio, mentre il precedente art. 1, comma 2, stabilisce che l'ufficio di presidenza del Consiglio regionale provveda, secondo questi parametri - «applicati secondo criteri di ragionevolezza» - alla nuova quantificazione degli assegni, adottando tutti i provvedimenti conseguenti. Sono, in particolare, dichiarati nulli «tutti gli atti che contengano pregresse quantificazioni del valore attuale e ogni atto conseguente». L'art. 3 della legge, pure censurato, dispone dettagliatamente in tema di «restituzioni e recuperi» a carico dei consiglieri che abbiano beneficiato dei più favorevoli criteri di calcolo basati sul «valore attuale». L'art. 4, infine, prevede la complessiva rideterminazione, in base ai nuovi criteri, delle modalità di assegnazione ai consiglieri delle quote del cosiddetto “Fondo Family”.

Con tale complessivo intervento, il legislatore regionale ha inteso dunque incidere sugli effetti della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012, tenendo conto - come si legge nella relazione al disegno di legge - del fatto che l'applicazione dei criteri e dei parametri di calcolo del «valore attuale» dei vitalizi prescelti dall'ufficio di presidenza del Consiglio regionale aveva condotto a quantificazioni attestata su cifre elevate, determinando, tra l'altro, non positive reazioni dell'opinione pubblica.



Costituisce appunto oggetto della presente questione di legittimità costituzionale il verificare se tale nuova disciplina, anziché ragionevole interpretazione autentica del precedente assetto legislativo, si configuri quale intervento recante una normativa retroattiva che trasmoda in regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate sulla legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012, e perciò determini, in contrasto con l'art. 3 Cost., la lesione del legittimo affidamento maturato dai destinatari delle previsioni di quest'ultima.

3.- In via preliminare, va esaminata l'eccezione d'inammissibilità prospettata dalla difesa della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e del Consiglio regionale della medesima Regione, parti del giudizio *a quo* costituite nel giudizio di fronte a questa Corte. Viene, in particolare, eccepita «l'inammissibilità per eccesso» della questione di legittimità costituzionale, poiché il giudice rimettente avrebbe erroneamente censurato «globalmente gli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge regionale n. 4 del 2014», senza considerare che «tali disposizioni disciplinano distintamente situazioni diverse e non assimilabili». Adombrando, per questa ragione, la complessiva inammissibilità della questione sollevata dall'ordinanza di rimessione, espone la difesa della Regione e del Consiglio regionale che le censure mosse dal giudice *a quo* riguarderebbero anche disposizioni relative alla sola situazione di quei consiglieri che, pur non avendo maturato i requisiti per l'attribuzione del vitalizio, si erano purtuttavia visti immediatamente attribuire, a titolo di «valore attuale», una quota dell'assegno futuro (artt. 1, comma 4, e 4, comma 4, della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014). Nel giudizio *a quo*, sottolineano le parti, è però in discussione unicamente la posizione di un ex consigliere regionale già titolare dell'assegno vitalizio, avendo maturato i requisiti.

Va in effetti ricordato che, nella delibera 27 maggio 2013, n. 334, con la quale è stato adottato il «Regolamento concernente la determinazione del valore attuale di una quota di assegno vitalizio e le disposizioni comuni con le contribuzioni per il trattamento indennitario», l'ufficio di presidenza del Consiglio regionale aveva previsto che il «valore attuale» venisse corrisposto, oltre che ai consiglieri cessati dal mandato che alla data stessa erano in godimento di un assegno vitalizio e avevano esercitato l'opzione di cui all'art. 10, comma 2, della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012, anche «a tutti i Consiglieri in carica nella XIV Legislatura» (quindi anche agli stessi componenti dell'ufficio di presidenza), nonché «ai Consiglieri cessati dal mandato che alla data di entrata in vigore della legge regionale 21 settembre 2012, n. 6, erano in attesa di maturare i requisiti previsti».

Per questa ragione, la legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014, agli artt. 1, comma 4, e 4, comma 4, detta regole relative alle specifiche posizioni di questi soggetti.

In riferimento a tali due disposizioni l'eccezione è fondata, giacché esse non devono trovare applicazione nel giudizio *a quo*, nel quale è effettivamente in questione soltanto la posizione di un ex consigliere che già aveva maturato i requisiti previsti per la corresponsione dell'assegno vitalizio.

Deve rilevarsi che anche le disposizioni contenute ai commi 5 e 6 dell'art. 3 risultano riferite ai soli consiglieri che non hanno maturato i requisiti per la corresponsione del vitalizio. Anch'esse, quindi, non sono applicabili nel giudizio *a quo*, conseguendone ugualmente l'inammissibilità della questione in quanto a queste relativa.

Da ciò non deriva, ovviamente, l'inammissibilità della questione relativa alle altre disposizioni o parti di disposizioni, volte invece a disciplinare la situazione dei consiglieri regionali cessati dal mandato che abbiano già maturato i requisiti previsti per la corresponsione dell'assegno vitalizio, disposizioni da applicarsi nel giudizio *a quo*. Del resto, secondo costante giurisprudenza costituzionale, è possibile «circoscrivere l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale ad una parte soltanto della o delle disposizioni censurate, se ciò è suggerito dalla motivazione dell'ordinanza di rimessione» (*ex plurimis*, sentenze n. 35 del 2017, n. 203 del 2016 e n. 244 del 2011).

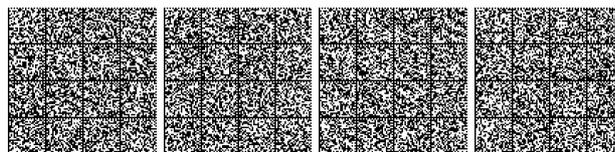
In definitiva, lo scrutinio di questa Corte verte sull'art. 1, commi 1, 2, 3 e 5; sull'art. 2 nella sua interezza; sull'art. 3, commi 1, 2, 3 e 4; sull'art. 4, commi 1, 2, 3 e 5 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014.

4.- La questione non è fondata.

4.1.- Assume innanzitutto rilievo, entro i limiti che saranno precisati, la natura dell'intervento che il legislatore regionale ha operato con la legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014.

Anche alla luce del contenuto dell'ordinanza di rimessione, nonché delle opposte allegazioni delle parti sul punto, è necessario stabilire se la legge regionale in questione contenga realmente un'interpretazione autentica di quanto previsto dall'art. 10 della precedente legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012, oppure se essa rechi una disciplina che retroattivamente innova criteri e modalità di quantificazione degli assegni vitalizi attribuiti ai consiglieri della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol.

Questa Corte si è talvolta espressa nel senso della possibile assimilazione, quanto agli esiti dello scrutinio di legittimità costituzionale, tra disposizioni di interpretazione autentica - retroattive, salva diversa volontà esplicitata dal legislatore stesso - e disposizioni innovative con efficacia retroattiva (da ultimo, in tal senso, sentenza n. 73 del 2017).



Non deve tuttavia trascurarsi che, in relazione a leggi che pretendono di avere natura meramente interpretativa, la palese erroneità di tale auto-qualificazione può costituire un indice, sia pur non dirimente, dell'irragionevolezza della disciplina censurata (di nuovo sentenza n. 73 del 2017 e, in particolare, sentenze n. 103 del 2013 e n. 41 del 2011). In direzione opposta, la natura realmente interpretativa della disciplina in esame può non risultare indifferente ai fini dell'esito del controllo di legittimità costituzionale, laddove sia censurata l'irragionevolezza della sua retroattività. Tale natura è rilevante, in particolare, quando il principio costituzionale asseritamente leso dall'intervento legislativo sia quello dell'affidamento dei consociati nella certezza e nella stabilità di un'attribuzione (nel caso di specie patrimoniale) disposta in via legislativa. Infatti, se l'interpretazione imposta dal legislatore consiste effettivamente nell'assegnare alle disposizioni interpretate un significato normativo in esse già realmente contenuto, cioè riconoscibile come una delle loro possibili e originarie varianti di senso, questo può deporre, sia per la non irragionevolezza dell'intervento in questione, sia nella direzione della non configurabilità di una lesione dell'affidamento dei destinatari (ancora sentenza n. 73 del 2017; sentenza n. 170 del 2008).

4.2.- Le disposizioni censurate, tuttavia, non possono qualificarsi come di interpretazione autentica.

Nonostante l'auto-qualificazione contenuta nel titolo, esse non hanno realmente l'obiettivo di chiarire il senso di disposizioni preesistenti, ovvero di escludere o di enucleare uno dei sensi fra quelli ritenuti ragionevolmente riconducibili alla disposizione (*ex multis*, sentenze n. 132 del 2016, n. 160 del 2013 e n. 209 del 2010; ordinanza n. 92 del 2014). In particolare, non si può ritenere che esse impongano una scelta che rientra tra le possibili varianti di senso del testo dell'art. 10 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012, limitandosi così a rendere vincolante uno dei significati ad esso già ascrivibile.

Nel caso in esame, la disposizione interpretata, appunto l'art. 10 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012, stabiliva che ai consiglieri potesse essere riconosciuto il «valore attuale» della parte eccedente il 30,40 per cento dell'indennità parlamentare lorda (base di calcolo del vitalizio) e attribuiva all'esclusiva discrezionalità dell'ufficio di presidenza del Consiglio regionale il compito di quantificare tale valore.

Ebbene, l'art. 1 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014, anziché interpretare il citato art. 10, introduce nuovi criteri per l'attualizzazione.

Può discutersi se ciò dipenda, innanzitutto, dalla mutata denominazione del criterio di calcolo per l'attualizzazione, il «valore attuale» diventando «valore attuale medio», tramite l'aggiunta di un aggettivo sulla cui importanza decisiva potrebbero non essere implausibili conclusioni opposte; anche se, dal punto di vista matematico, il valore attuale «medio» non coincide con il valore «attuale», sicché, per ciò solo, non è sostenibile che la modifica legislativa si limiti a esplicitare ciò che sarebbe già implicito nella definizione originaria.

Non è in ogni caso dubbio che, nella legge più recente, l'individuazione dei criteri e delle modalità per la determinazione del «valore attuale medio» non è più rimessa alla discrezionalità dell'ufficio di presidenza del Consiglio regionale. Tali criteri e modalità vengono direttamente previsti dall'art. 2 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014, e, soprattutto, si tratta di criteri diversi da quelli precedenti. All'ufficio di presidenza è soltanto imposto di provvedere, in base ad essi, alla «nuova quantificazione».

Ciò risulta decisivo, fornendo il segno di una disciplina non già di mera interpretazione della precedente, ma innovativa di quest'ultima.

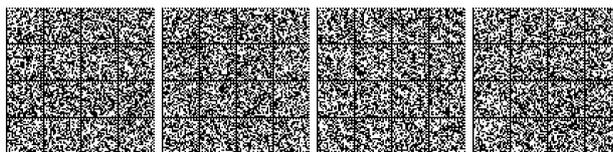
4.3.- Chiarito il carattere innovativo e non interpretativo della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014, non sussistono incertezze sulla sua natura retroattiva.

Lo stesso art. 1 di tale legge dispone, infatti, che «[i]l termine “valore attuale” di cui all'art. 10 della legge regionale 21 settembre 2012, n. 6 [...], dal momento di entrata in vigore della legge regionale stessa, si interpreta nel senso che esso fa riferimento al “valore attuale medio”».

La natura retroattiva dell'intervento è altresì confermata dalla previsione della nullità di tutti gli atti che contengono pregresse quantificazioni del «valore attuale» (art. 1, comma 2, legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014) e dalla circostanza che gli artt. 3 e 4 impongono la restituzione delle somme che rappresentano il maggior valore percepito rispetto al calcolo effettuato sulla base del «valore attuale medio».

5.- La costante giurisprudenza di questa Corte afferma che il divieto di retroattività della legge, previsto dall'art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile, costituisce principio fondamentale di civiltà giuridica.

Esso, tuttavia, non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost., riservata alla materia penale. Ne consegue che il legislatore, nel rispetto di tale disposizione costituzionale, può approvare disposizioni con efficacia retroattiva, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale (*ex plurimis*, sentenza n. 170 del 2013).



Le leggi retroattive, in particolare, devono trovare «adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza attraverso un 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» (così, da ultimo, sentenza n. 73 del 2017).

Tra i limiti che la giurisprudenza costituzionale ha individuato all'ammissibilità di leggi con effetto retroattivo, rileva particolarmente, in questa sede - nell'ambito dei principi e interessi incisi dall'efficacia retroattiva dell'intervento legislativo regionale - l'affidamento legittimamente sorto nei soggetti interessati alla stabile applicazione della disciplina modificata. Tale legittimo affidamento trova copertura costituzionale nell'art. 3 Cost., è ritenuto «principio connaturato allo Stato di diritto» (sentenze n. 73 del 2017, n. 170 e n. 160 del 2013, n. 78 del 2012 e n. 209 del 2010), ed è da considerarsi ricaduta e declinazione «soggettiva» dell'indispensabile carattere di coerenza di un ordinamento giuridico, quale manifestazione del valore della certezza del diritto.

D'altro canto, la giurisprudenza di questa Corte afferma altresì che «l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, pur aspetto fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto, non è tutelato in termini assoluti e inderogabili» (sentenze n. 89 del 2018 e n. 56 del 2015). Esso «è sottoposto al normale bilanciamento proprio di tutti i diritti e valori costituzionali», fermo restando che le disposizioni legislative retroattive non possono comunque «trasmodare in un regolamento irrazionale e arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti» (*ex multis*, sentenze n. 16 del 2017 e n. 203 del 2016; in senso analogo sentenza n. 149 del 2017).

Tutto ciò premesso, va sottoposta a stretto scrutinio di ragionevolezza una legge regionale che intervenga retroattivamente a ridurre attribuzioni di natura patrimoniale, come accade nel caso in esame per le parti «attualizzate» degli assegni vitalizi, e imponga perciò di restituire somme (di denaro) e quote (di fondo finanziario) già conferite. Tale scrutinio «impone un grado di ragionevolezza complessiva ben più elevato di quello che, di norma, è affidato alla mancanza di arbitrarietà» (così la sentenza n. 173 del 2016, in fattispecie analoga ma non sovrapponibile, poiché relativa alla materia previdenziale). In altri termini, è richiesta non già la mera assenza di scelte normative manifestamente arbitrarie, ma l'effettiva sussistenza di giustificazioni ragionevoli dell'intervento legislativo, poiché la normativa retroattiva incide sulla «certezza dei rapporti preteriti» nonché sul legittimo affidamento dei soggetti interessati (sentenza n. 432 del 1997).

Un tale rigoroso controllo deve verificare, in primo luogo, se sussistano solide motivazioni che hanno guidato il legislatore regionale, e se esse trovino, appunto, «adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza» (*ex plurimis*, sentenze n. 73 del 2017, n. 132 del 2016 e n. 69 del 2014), anche in considerazione delle circostanze di fatto e di contesto entro cui l'intervento legislativo è maturato. Ove tale preliminare esame fornisca esito positivo, deve essere inoltre accertato se il risultato di tale intervento non trasmodi comunque in una regolazione arbitraria di situazioni soggettive, in lesione del legittimo affidamento dei destinatari della disciplina originaria, e perciò, anche sotto questo profilo, dell'art. 3 Cost.

6.- Afferma la relazione della I Commissione legislativa del Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige al disegno di legge n. 8 recante «Interpretazione autentica dell'articolo 10 della legge regionale 21 settembre 2012, n. 6 (Trattamento economico e regime previdenziale dei membri del Consiglio della regione autonoma Trentino-Alto Adige) e provvedimenti conseguenti» che obiettivo del legislatore regionale è quello di «ridurre il trattamento economico corrisposto» in tema di quota «attualizzata» degli assegni vitalizi, ancorato dalla disciplina precedente «a parametri che si sono rivelati non consoni a criteri di equità e ragionevolezza e che si discostavano da una valutazione che avrebbe dovuto riferirsi a «valori medi» ed essere in linea con esigenze di contenimento della spesa pubblica».

Due distinte esigenze risultano dunque alla base dell'intervento retroattivo del legislatore regionale. Da una parte, quella di ricondurre a criteri di «equità e ragionevolezza» gli assai favorevoli meccanismi di calcolo dell'attualizzazione degli assegni vitalizi, introdotti dall'ufficio di presidenza del Consiglio regionale con le delibere n. 324 e 334 del 2013. Dall'altra, quella di provvedere al «contenimento della spesa pubblica».

Tali motivi di interesse generale si contrappongono ai profili sintomatici dell'asserita irragionevolezza della legge, argomentati dall'ordinanza di rimessione e segnalati anche dalla difesa dell'ex consigliere regionale: l'erronea auto-qualificazione della legge come legge di interpretazione autentica, la ritenuta non necessarietà di interventi correttivi nella prospettiva della finanza pubblica, la diretta previsione in legge di criteri di calcolo dei vitalizi, che rientrerebbero invece nel dominio della scienza attuariale.

Ritiene questa Corte che tali ultimi profili, nel bilanciamento delle opposte esigenze, siano recessivi, a fronte della solida plausibilità, in astratto, delle motivazioni a sostegno dell'intervento di modifica, ricavabili dai lavori preparatori della legge regionale che contiene le disposizioni censurate.



Ciò, innanzitutto, per una ragione legata alla peculiarità della vicenda in questione, in cui l'intervento legislativo retroattivo manifesta la propria natura "riparatrice" e incide su un regime di favore quale la "attualizzazione", assai peculiare e reso ancor più eccezionale, negli effetti prodotti, dalla scelta di specifici criteri di calcolo.

Vi è, inoltre, una ragione di carattere più generale a sostegno della ragionevolezza della disciplina censurata. L'intervento legislativo mira a correggere gli effetti di una normativa che aveva complessivamente determinato un ampliamento della spesa pubblica regionale, in controtendenza rispetto alle generali necessità di contenimento e risparmio in quegli stessi anni perseguite dal legislatore statale, a fronte di una crisi economica di ingente (e notoria) portata. Al cospetto di interventi legislativi statali che hanno imposto riduzioni generalizzate di risorse e contribuzioni straordinarie al risanamento dei conti pubblici, tutti gli enti facenti parte della cosiddetta finanza pubblica allargata sono stati chiamati, proprio in quel periodo di tempo, a concorrere - secondo quanto stabilito dagli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. - all'equilibrio complessivo del sistema e alla sostenibilità del debito nazionale (sulla riconducibilità anche delle Regioni a statuto speciale al sistema di finanza pubblica allargata, da ultimo, sentenza n. 6 del 2019), a prescindere dalla condizione di maggiore o minore equilibrio del proprio bilancio. In tale contesto si spiega, e si giustifica, perché, allo stesso legislatore regionale, la disciplina risultante dalla legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012, in combinazione con i criteri di calcolo approvati dall'ufficio di presidenza del Consiglio regionale, sia apparsa dissonante, e perciò meritevole di modifica.

7.- Le motivazioni esposte non risultano di per sé sole risolutive per la decisione della questione di legittimità costituzionale.

Nell'ambito del criterio di scrutinio qui utilizzato, occorre ulteriormente verificare se, in concreto, l'intervento legislativo in esame abbia leso il legittimo affidamento dei suoi destinatari.

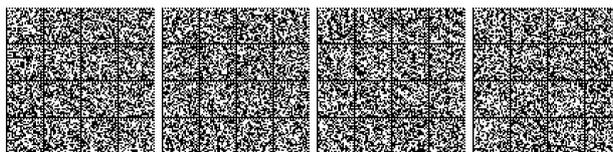
Nel solco di una giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che non considera il mero interesse finanziario pubblico ragione di per sé sufficiente a giustificare interventi retroattivi (sentenze 7 giugno 2011, Agrati contro Italia; 25 novembre 2010, Lilly France contro Francia; 21 giugno 2007, Scanner de l'Ouest Lyonnais contro Francia; 16 gennaio 2007, Chiesi S.A. contro Francia; 9 gennaio 2007, Arnolin contro Francia; 11 aprile 2006, Cabourdin contro Francia), questa Corte ha infatti già affermato che una disciplina retroattiva non può tradire l'affidamento del privato, specie se maturato con il consolidamento di situazioni sostanziali, pur se l'intervento retroattivo sia dettato dalla necessità di contenere la spesa pubblica o di far fronte ad esigenze eccezionali (sentenze n. 216 del 2015 e n. 170 del 2013).

Per verificare se, in concreto, una disciplina retroattiva incida in modo costituzionalmente illegittimo sull'affidamento dei destinatari della regolazione originaria, la giurisprudenza costituzionale attribuisce rilievo a una serie di elementi: il tempo trascorso dal momento della definizione dell'assetto regolatorio originario a quello in cui tale assetto viene mutato con efficacia retroattiva (sentenze n. 89 del 2018, n. 250 del 2017, n. 108 del 2016, n. 216 e n. 56 del 2015), ciò che chiama in causa il grado di consolidamento della situazione soggettiva originariamente riconosciuta e poi travolta dall'intervento retroattivo; la prevedibilità della modifica retroattiva stessa (sentenze n. 16 del 2017 e n. 160 del 2013); infine, la proporzionalità dell'intervento legislativo che eventualmente lo comprime (in particolare, sentenza n. 108 del 2016).

Da questo angolo visuale, nel caso in esame, assumono importanza alcuni elementi che il giudice *a quo* definisce invece «fatti occasionali, inidonei a scalfire l'affidamento» e ritiene perciò irrilevanti al fine di verificare la ragionevolezza dell'intervento retroattivo.

In termini temporali, è significativo che, ad esempio, il decreto presidenziale con cui l'attore del giudizio *a quo* si è visto attribuire le somme, poi parzialmente revocate, risalga al 30 ottobre 2013, mentre la legge che ha condotto alla complessiva rideterminazione di queste, con effetto retroattivo, è stata approvata nella seduta del Consiglio regionale del 3 luglio del 2014 - a breve distanza dall'approvazione della precedente - dopo essere stata esaminata dalla I Commissione legislativa dello stesso Consiglio già nelle sedute del 6 e del 16 giugno 2014.

Inoltre, la circostanza che l'intervento del legislatore potesse non risultare del tutto imprevedibile agli occhi dei destinatari interessati - anche a voler prescindere dalla forte reazione dell'opinione pubblica conseguente al diffondersi delle notizie sulla vicenda, e senza considerare che indagini delle magistrature penale e contabile erano nel frattempo iniziate su di essa - è in particolare suggerita dalla singolare formulazione dell'art. 3, comma 2, della stessa legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014, pure censurato dal giudice *a quo*. Tale disposizione stabilisce testualmente che «[l]e somme liquide, restituite alla data di entrata in vigore della presente legge, sono computate a compensazione parziale o totale delle somme da restituire». Con essa, il legislatore regionale ha ritenuto necessario dare giuridico riconoscimento, nell'ambito della nuova quantificazione della quota "attualizzata" dei vitalizi e dei conseguenti obblighi di restituzione, alle restituzioni per così dire "anticipate", evidentemente effettuate in modo spontaneo da alcuni fra i destinatari del provvedimento di attualizzazione: scelte che indeboliscono la tesi dell'imprevedibilità di un intervento di modifica in materia.



Alla luce di tali due primi criteri, non si è insomma in presenza di un assetto regolatorio adeguatamente consolidato, sia perché esso non si è protratto per un periodo sufficientemente lungo, sia perché la legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012 è stata approvata in un contesto complessivo non idoneo a far sorgere nei destinatari una ragionevole fiducia nel suo mantenimento (analogamente, sentenza n. 56 del 2015).

In relazione poi all'indice basato sulla proporzionalità dell'intervento legislativo retroattivo, va considerato che la legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014 non trascura di concedere ai beneficiari degli assegni coinvolti l'accesso a forme flessibili e graduate di restituzione delle somme percepite in eccesso, a seguito dei calcoli effettuati con il nuovo criterio del «valore attuale medio». L'art. 3, comma 3, della legge regionale in esame consente infatti di provvedere alla restituzione anche tramite la riassegnazione al Consiglio regionale delle quote del "Fondo Family", attribuite originariamente ma in concreto esigibili soltanto negli anni successivi, attenuando così, anche se solo in parte, l'incisione patrimoniale diretta dell'intervento retroattivo.

Ulteriori agevolazioni nelle modalità di restituzione, previste dall'art. 3, commi 5 e 6, non rilevano direttamente in questa sede, in quanto riferibili solo ai consiglieri beneficiari dell'attualizzazione senza aver ancora maturato i requisiti previsti per la corresponsione del vitalizio, ma sono complessivamente significative nella direzione indicata.

Sempre in chiave di valutazione sulla proporzionalità dell'intervento, non è senza importanza il fatto che l'art. 5 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014 abbia concesso ai consiglieri che, all'entrata in vigore della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012, esercitarono l'opzione per l'attualizzazione, la possibilità di revocarla con effetto retroattivo, entro il termine di sessanta giorni dalla richiesta di restituzione. In tal modo, il legislatore regionale ha rimesso agli stessi ex consiglieri interessati la facoltà di tornare al regime previgente l'entrata in vigore della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012 e dunque di veder riesperire l'importo mensile del vitalizio a discapito della percezione della quota attualizzata, pur essendo loro ovviamente imposto, all'atto della revoca, l'obbligo di restituire al Consiglio regionale («ove non l'abbiano già fatto», recita significativamente, ancora, l'art. 5, comma 2) l'intero importo del valore attuale percepito, sia sotto forma di liquidità che di quote del "Fondo Family".

8.- In definitiva, le ragioni fin qui enunciate dimostrano la ragionevolezza della normazione retroattiva sul patrimonio dei destinatari e conducono a ritenere non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata.

Resta comunque fermo che si è al cospetto di un intervento legislativo eccezionale, la cui peculiarità, peraltro, deve essere valutata anche alla luce dell'oggetto stesso su cui incide, ossia un istituto di favore a sua volta fuori dall'ordinario.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 4; 3, commi 5 e 6; 4, comma 4, della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 11 luglio 2014, n. 4, recante «Interpretazione autentica dell'articolo 10 della legge regionale 21 settembre 2012, n. 6 (Trattamento economico e regime previdenziale dei membri del Consiglio della Regione autonoma Trentino-Alto Adige) e provvedimenti conseguenti», sollevata, in relazione all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Trento, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, 2, 3 e 5; 2; 3, commi 1, 2, 3 e 4; 4, commi 1, 2, 3 e 5 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014, sollevata, in relazione all'art. 3 Cost., dal Tribunale ordinario di Trento, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 marzo 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

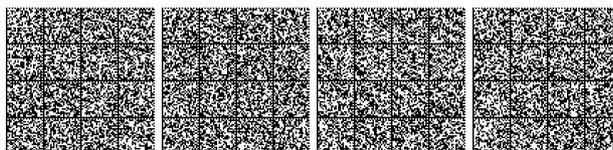
Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 maggio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 109

Sentenza 20 marzo - 9 maggio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

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

- Regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), art. 43, primo comma, lettera *a*).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 43, primo comma, lettera *a*), del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), promossi dal Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, sezione seconda, e dal Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia, sezione prima, con una ordinanza del 16 gennaio e due ordinanze dell'11 giugno 2018, iscritte rispettivamente ai numeri 79, 147 e 148 del registro ordinanze 2018 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 21 e 42, prima serie speciale, dell'anno 2018.

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

udito nella camera di consiglio del 20 marzo 2019 il Giudice relatore Francesco Viganò.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 16 gennaio 2018 (r. o. n. 79 del 2018), il Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, sezione seconda, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 43, primo comma, lettera *a*), del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), «nella parte in cui prevede un generalizzato divieto di rilasciare il porto d'armi alle persone condannate a pena detentiva per il reato di furto senza consentire alcun apprezzamento discrezionale all'Autorità amministrativa competente».

1.1.- Il giudice *a quo* premette di essere chiamato a pronunciarsi su un ricorso diretto all'annullamento del provvedimento con cui è stata respinta l'istanza di rinnovo della licenza di porto di fucile per uso venatorio presentata dal ricorrente alla questura territorialmente competente.



L'istanza in parola era stata respinta in quanto il ricorrente risultava condannato, con sentenza della Corte d'Appello di Firenze pronunciata il 25 gennaio 1980 e divenuta irrevocabile, alla pena detentiva di due anni di reclusione e 200.000 lire di multa per i delitti di «furto aggravato e falso titolo di credito».

Il ricorrente esponeva nel giudizio *a quo* di avere ottenuto la riabilitazione, la quale a suo avviso avrebbe dovuto escludere il prodursi di un automatico effetto ostativo al rilascio del porto d'armi in seguito a una pregressa condanna alla reclusione, tanto più se assai risalente nel tempo. Il ricorrente osservava inoltre di avere, in passato, ottenuto il porto d'armi per uso venatorio, e di avere pertanto soltanto chiesto il rinnovo di una licenza già concessagli, sottolineando infine di avere sempre mantenuto, dopo la condanna in questione, una condotta di vita spezzata.

1.2.- Rilevato che il ricorrente ha ottenuto, rispettivamente, la riabilitazione nel 1991, e il primo rilascio del porto d'armi per uso venatorio già nel 1986, e successivi provvedimenti di rinnovo del titolo senza soluzione di continuità fino all'istanza attuale, il giudice rimettente osserva che la disposizione censurata, a tenore della quale «non può essere concessa la licenza di portare armi», tra l'altro, «a chi ha riportato condanna alla reclusione per delitti non colposi contro le persone commessi con violenza, ovvero per furto, rapina, estorsione, sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione», è stata oggetto di due contrapposte interpretazioni da parte del Consiglio di Stato.

In base al primo e più risalente orientamento, qualora per il reato ostativo al rilascio del titolo sia intervenuta la riabilitazione ai sensi dell'art. 178 del codice penale, l'automatismo preclusivo posto dalla disposizione censurata verrebbe meno, aprendosi così la possibilità di un «apprezzamento discrezionale prognostico da parte dell'Amministrazione», sì da tener conto non solo del reato commesso, ma anche di «ogni altro fatto utile a tale scopo come i progressi rilasci o rinnovi del titolo; la condotta tenuta nel tempo dall'interessato e, in generale, ogni elemento utile a far luce sulla personalità dell'interessato medesimo, compresa la riabilitazione» (sono citate le sentenze del Consiglio di Stato, sezione terza, 4 marzo 2015, n. 1072; 10 luglio 2013, n. 3719; 12 febbraio 2013, n. 822).

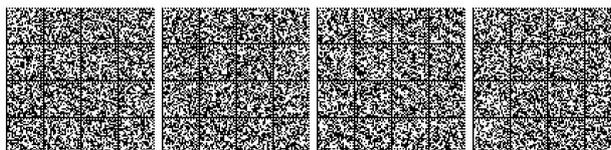
Rileva tuttavia il giudice *a quo* che tale indirizzo è stato più di recente superato da un parere e da una sentenza del Consiglio di Stato (Consiglio di Stato, sezione prima, parere 11 luglio 2016, n. 1620; sezione terza, sentenza 9 novembre 2016, n. 4660). In base a questo più recente orientamento, la licenza di porto d'armi non potrebbe essere concessa - e quella rilasciata andrebbe ritirata - nel caso di condanna per uno dei reati elencati all'art. 43, primo comma, del TULPS, anche in presenza di riabilitazione. Quest'ultima avrebbe infatti soltanto l'effetto di estinguere gli «effetti penali della condanna» strettamente intesi, ossia quegli effetti che si producono sulla successiva applicazione della sola legge penale, sostanziale o processuale. Solo per le «autorizzazioni di polizia» di cui all'art. 11 del TULPS, d'altra parte, il legislatore avrebbe espressamente inteso dare rilievo alla riabilitazione, al fine di rendere flessibile la regola del diniego del titolo a chi ha commesso determinati reati; non altrettanto avrebbe stabilito il legislatore in relazione alle regole speciali sulla «licenza di portare armi» di cui all'art. 43 in esame. Tale distinzione sarebbe basata sulla diversa natura delle attività sottoposte ad autorizzazione: mentre le autorizzazioni di polizia di cui all'art. 11 hanno ad oggetto attività lavorative, l'art. 43 si riferisce a uno specifico settore nel quale non è in discussione la possibilità di svolgere o meno un'attività lavorativa, ma sono coinvolti particolari valori concernenti la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. Ne deriverebbe che, in presenza di condanna dell'interessato a pena detentiva, non residuerebbe alcun margine di apprezzamento discrezionale per l'amministrazione, la quale sarebbe vincolata a negare (o revocare) la licenza.

1.3.- Il giudice *a quo* ritiene dunque che, sulla base di tale più recente orientamento del Consiglio di Stato, il ricorso dovrebbe essere respinto.

1.4.- Il Tribunale rimettente dubita, tuttavia, della legittimità costituzionale dell'art. 43, primo comma, lettera *a*), del TULPS, così come interpretato dalla giurisprudenza più recente del Consiglio di Stato, in riferimento al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

Posto, infatti, che il divieto assoluto e automatico di concedere il porto d'armi è indefettibilmente riconnesso dalla norma censurata a un reato (il furto) che è estraneo all'uso delle armi e non incide, in astratto, sul loro utilizzo, ad avviso del rimettente la norma eccederebbe il proprio scopo, identificato nella «tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica sotto il profilo della verifica di affidabilità dei soggetti cui viene concessa la licenza di portare armi».

Pur rammentando che questa Corte ha stabilito che la facoltà di portare e usare armi non costituisce oggetto di un diritto assoluto, bensì rappresenta una deroga eccezionale al generale divieto di girare armati sancito dall'ordinamento, che richiede un preventivo accertamento dell'idoneità e affidabilità del soggetto richiedente (è citata la sentenza n. 440 del 1993), il giudice *a quo* ritiene non rispondente a tale esigenza di preventivo accertamento la previsione di «un divieto automatico e generalizzato derivante da condanne penali dallo stesso [interessato] subite a lunga distanza di tempo e nemmeno incidenti direttamente sull'utilizzo delle armi, come accade nel caso di specie». L'inesistenza di qualsiasi potere di valutazione discrezionale dell'autorità amministrativa apparirebbe allora eccessiva rispetto allo scopo della norma, tanto più in casi come quello in esame, in cui il titolo abilitativo era stato costantemente rinnovato dall'autorità di polizia.



Il rimettente osserva in proposito che questa Corte, nella sentenza n. 202 del 2013, relativa al diniego di rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno allo straniero condannato per determinati reati, ha rilevato che «gli automatismi procedurali sono basati su una presunzione assoluta di pericolosità e devono quindi ritenersi arbitrari laddove non rispondono a dati di esperienza generalizzati, quando cioè sia agevole formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione stessa».

Nel caso di specie, ad avviso del rimettente, si potrebbe facilmente formulare una tale ipotesi già «sulla scorta dei dati esperienziali desumibili dagli atti di causa», non risultando alcun episodio connotato da un cattivo utilizzo dell'arma da parte del ricorrente in tutto l'esteso lasso di tempo in cui egli aveva goduto della licenza di portare armi. D'altra parte, l'automatismo della preclusione in questione risulterebbe irragionevole, nella misura in cui collega indefettibilmente il diniego del porto d'armi alla commissione di un reato, quale il furto, non connesso all'uso delle armi. E l'automatismo apparirebbe tanto più ingiustificabile se, come nel caso *de quo*, sia intervenuta la riabilitazione, «la quale presuppone che il condannato abbia dato prove effettive e costanti di buona condotta al fine di un giudizio prognostico sul suo futuro comportamento (art. 179, comma primo, c.p.)».

2.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata.

Premesso che «nel vigente ordinamento non sono previste e tutelate posizioni di diritto soggettivo in ordine alla detenzione e al porto di armi», l'Avvocatura generale dello Stato rammenta come, con la sentenza n. 440 del 1993, questa Corte abbia rilevato che i titoli connessi all'uso e al porto delle armi non rientrano nel regime ordinario delle autorizzazioni, costituendo delle eccezioni ad un preciso divieto sancito dall'art. 699, cod. pen., e dall'art. 4, primo comma, della legge 18 aprile 1975, n. 110 (Norme integrative della disciplina vigente per il controllo delle armi, delle munizioni e degli esplosivi), assistite da particolari cautele che possono legittimamente configurarsi solo a seguito di rilascio di autorizzazione da parte dell'autorità.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, l'inclusione del delitto di furto nel catalogo dei reati ostativi al provvedimento abilitativo in questione non potrebbe reputarsi irragionevole e ingiustificato, trattandosi «di delitto c.d. predatorio, in ordine al quale già il codificatore del 1930 aveva previsto quale specifica aggravante, peraltro ad effetto speciale, quella del portare indosso armi, senza farne uso (*cf.* art. 625, comma 1, n. 3) c.p.)». Di talché «chi si sia reso responsabile di questo delitto, ben può essere ritenuto in grado di attentare all'altrui patrimonio con l'uso di armi o, quanto meno, portandole con sé, pur senza farne uso».

L'automatismo in questione, pertanto, costituirebbe per l'Avvocatura generale dello Stato «un riflesso del principio di stretta legalità, permeante l'intera disciplina delle armi», il quale consentirebbe «di scongiurare possibili arbitri da parte dell'Autorità, assicurando un trattamento uniforme ai cittadini tale da evitare disparità di trattamento», rischio invece prefigurabile ove si sostituisse l'automatismo con una valutazione di tipo discrezionale (sono citate le sentenze di questa Corte n. 202 del 2013 e n. 148 del 2008, nonché l'ordinanza n. 146 del 2002). Né varrebbe obiettare che, nel caso di specie, l'interessato non abbia mai dato causa ad alcun episodio di cattivo utilizzo dell'arma in trent'anni. Per superare la presunzione di pericolosità posta dal legislatore occorrerebbero, infatti, «dati statistici rilevanti su ampia scala e ben più penetranti» del riferimento al singolo caso concreto operato dal giudice rimettente.

L'esclusione di margini di valutazione discrezionale in capo all'amministrazione anche in caso di intervenuta riabilitazione penale ex art. 178 cod. pen., nelle fattispecie di cui alla disposizione censurata costituirebbe una «scelta incensurabile del legislatore nel rispetto del parametro costituzionale della ragionevolezza ex art. 3 Cost.». Nello specifico settore delle licenze di porto d'armi, infatti, non sarebbe in discussione la possibilità di svolgere o meno un'attività lavorativa, mentre sarebbero coinvolti «particolari valori concernenti la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica».

In conclusione il porto d'armi, non costituendo un diritto assoluto ma rappresentando, invece, un'eccezione al divieto di portare le armi, «può divenire operante soltanto nei confronti di persone riguardo alle quali esista la perfetta e completa sicurezza circa il buon uso delle armi stesse»; il che spiegherebbe anche l'insufficienza della riabilitazione ai fini del rilascio della relativa licenza.

3.- Con due ordinanze dell'11 giugno 2018 (r. o. n. 147 e n. 148 del 2018), il Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia, sezione prima, ha sollevato identiche questioni di legittimità costituzionale dell'art. 43, primo comma, lettera a), TULPS, «nella parte in cui stabilisce che “...non può essere concessa la licenza di portare armi: a) a chi ha riportato condanna alla reclusione... per furto...” per contrasto con i principi di eguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui prevede un generalizzato divieto di rilasciare il porto d'armi alle persone condannate a pena detentiva per il reato di furto senza consentire alcun apprezzamento discrezionale all'Autorità amministrativa competente».

3.1.- Pur presentando motivazioni tra loro coincidenti, le ordinanze originano da due giudizi amministrativi vertenti su fattispecie non perfettamente sovrapponibili.



3.1.1.- Nel caso oggetto dell'ordinanza r. o. n. 147 del 2018, il giudice rimettente è chiamato a pronunciarsi sui dinieghi del rinnovo del porto d'armi di fucile per lo sport del tiro e del rinnovo della carta europea d'arma da fuoco, dinieghi che l'autorità amministrativa ha fondato sull'art. 43 del TULPS, per avere il ricorrente riportato una condanna detentiva definitiva per il delitto di furto.

3.1.2.- Nel caso oggetto dell'ordinanza r. o. n. 148 del 2018, invece, il giudice rimettente deve pronunciarsi sul diniego del rinnovo della licenza per esercitare l'industria della riparazione delle armi comuni e sul connesso ordine di immediata cessazione di tale attività, nonché di chiusura al pubblico della stessa; diniego che l'autorità amministrativa ha fondato sull'art. 9, primo comma, della legge n. 110 del 1975, ai sensi del quale «le autorizzazioni di polizia prescritte per la fabbricazione, la raccolta, il commercio, l'importazione, l'esportazione, la collezione, il deposito, la riparazione e il trasporto di armi di qualsiasi tipo non possono essere rilasciate alle persone che si trovino nelle condizioni indicate nell'articolo 43 [del TULPS]».

Osserva il rimettente che, avendo il ricorrente riportato una condanna a pena detentiva definitiva per il delitto di furto, l'art. 43, primo comma, lettera *a*), del TULPS renderebbe operante la condizione ostativa di cui all'art. 9, primo comma, della legge n. 110 del 1975 rispetto alla possibilità di concedere licenza per esercitare, tra l'altro, l'industria della riparazione delle armi comuni.

3.2.- Quanto alla rilevanza delle questioni, entrambe le ordinanze evidenziano che la disposizione censurata imporrebbe il rigetto dei ricorsi.

3.3.- Quanto poi alla non manifesta infondatezza delle questioni, il giudice *a quo* muove parimenti dal confronto dei due orientamenti interpretativi formatisi sulla disposizione censurata, già ampiamente illustrati dal TAR Toscana nell'ordinanza r. o. n. 79 del 2018 (*supra*, punto 1.2.).

Il rimettente, ritenuto di non poter aderire «all'orientamento cd. “evolutivo”, ostandovi, allo stato, la formulazione letterale della norma di cui è stata fatta applicazione nel caso specifico, ma, al contempo, di non poter nemmeno seguire acriticamente l'orientamento tradizionale, che non condivide», solleva questione di legittimità costituzionale nei termini e sotto i profili indicati *supra*, al punto 3.

Richiamando in entrambe le ordinanze gli argomenti svolti dal TAR Toscana nell'ordinanza r. o. n. 79 del 2018, il rimettente osserva come questa Corte abbia ritenuto, nella sentenza n. 202 del 2013, l'arbitrarietà degli automatismi procedurali fondati su una presunzione assoluta di pericolosità non rispondente a dati di esperienza generalizzati, rispetto ai quali, cioè, «sia agevole formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione stessa». Si tratterebbe di un'ipotesi formulabile per entrambi i casi dei giudizi principali, ove i ricorrenti hanno ottenuto, dopo il primo rilascio delle licenze, successivi rinnovi senza soluzione di continuità, senza aver mai dato causa ad alcun episodio di cattivo uso delle armi. Nel caso dell'ordinanza r. o. n. 148 del 2018 (relativa alla licenza per esercitare l'industria della riparazione delle armi comuni), soccorrerebbe l'ulteriore dato dell'intervenuto rinnovo della licenza di porto d'armi di fucile per uso caccia ottenuto dal ricorrente nel 2015, con un provvedimento fondato proprio sull'affidabilità dell'interessato.

Secondo il rimettente, inoltre, l'irragionevolezza della norma censurata emergerebbe anche dalla considerazione che, oggi, gli autori di reati come quelli commessi dai ricorrenti potrebbero di regola beneficiare dell'esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto prevista dall'art. 131-*bis* cod. pen., evitando così le conseguenze pregiudizievoli in ordine alla possibilità di ottenere la licenza di porto d'armi, subite, per mero automatismo, dai ricorrenti.

Il giudice *a quo*, infine, rileva come la norma censurata non consenta «di valorizzare in alcun modo la intervenuta riabilitazione, sebbene non siano sconosciute all'ordinamento ipotesi in cui la riabilitazione produce effetti che vanno al di là dell'ambito penale». Una di tali ipotesi sarebbe in particolare disciplinata dall'art. 120, comma 1, del decreto legislativo 20 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), che «riconosce espressi effetti favorevoli di carattere amministrativo ai provvedimenti riabilitativi, pur a fronte della commissione di reati di significativa offensività e che, con particolare riguardo alle esigenze di salvaguardare la sicurezza della circolazione, potrebbero indurre a dubitare dell'effettivo conseguimento dell'affidabilità necessaria per ottenere il rilascio di una nuova patente di guida».

4.- In entrambi i giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo alternativamente che le questioni vengano dichiarate inammissibili o che vengano restituiti gli atti al giudice *a quo* per una nuova valutazione della rilevanza alla luce dello *ius superveniens*, e, in subordine, che le questioni vengano dichiarate infondate.



4.1.- L'Avvocatura generale dello Stato rileva preliminarmente che, successivamente al deposito delle ordinanze, è entrato in vigore il decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 104, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2017/853 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2017, che modifica la direttiva 91/477/CEE del Consiglio, relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi». In forza dell'art. 3, lettera *e*), di tale decreto legislativo, l'art. 43, secondo comma, del TULPS, è stato modificato nel senso che «la licenza può essere riusata ai soggetti di cui al primo comma qualora sia intervenuta la riabilitazione».

Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, il nuovo secondo comma della disposizione censurata segnerebbe il venir meno, in presenza di riabilitazione, della preclusione assoluta al possesso di armi per i soggetti già condannati per furto (o per taluno degli altri reati indicati al primo comma dell'articolo censurato), con conseguente attribuzione all'amministrazione di un potere discrezionale sulla concessione o meno delle licenze in questione.

Stante l'intervenuta riabilitazione a favore dei ricorrenti in entrambi i giudizi a quibus, la questione incidentale non potrebbe essere decisa da questa Corte senza la previa restituzione degli atti al giudice rimettente per un rinnovato esame della rilevanza alla luce della nuova disposizione.

4.2.- In subordine, «ove non si ritenesse che la sopravvenuta modifica normativa produca gli effetti sopra rilevati nel presente giudizio», l'Avvocatura generale dello Stato ritiene che la questione vada dichiarata infondata per le medesime ragioni riferite *supra*, al punto 2.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 16 gennaio 2018 (r. o. n. 79 del 2018), il Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, sezione seconda, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità dell'art. 43, primo comma, lettera *a*), del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), «nella parte in cui prevede un generalizzato divieto di rilasciare il porto d'armi alle persone condannate a pena detentiva per il reato di furto senza consentire alcun apprezzamento discrezionale all'Autorità amministrativa competente».

Con due distinte ordinanze dell'11 giugno 2018 (r. o. n. 147 e n. 148 del 2018), il Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia, sezione prima, ha sollevato identiche questioni di legittimità costituzionale della medesima disposizione.

2.- I tre giudizi devono essere riuniti, in ragione dell'identità delle questioni sollevate.

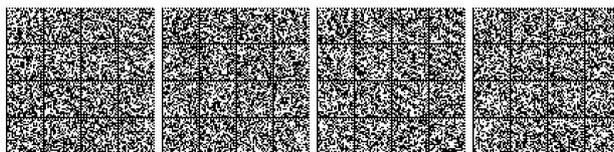
3.- La questione sollevata dal TAR Friuli-Venezia Giulia con l'ordinanza di cui al r. o. n. 148 del 2018 è inammissibile per *aberratio iuris*.

Come illustrato al punto 3.1.2. del Ritenuto in fatto, nel caso oggetto del procedimento *a quo* il ricorrente impugna il provvedimento di diniego del rinnovo della licenza per esercitare l'industria della riparazione delle armi comuni e il connesso ordine di immediata cessazione di tale attività, nonché di chiusura al pubblico della stessa. La licenza in questione è tuttavia disciplinata non già dall'art. 43 del TULPS, censurato dal rimettente, ma dall'art. 9, primo comma, della legge 18 aprile 1975, n. 110 (Norme integrative della disciplina vigente per il controllo delle armi, delle munizioni e degli esplosivi).

Quest'ultima disposizione prevede, al primo periodo, che «[o]ltre quanto stabilito dall'art. 11 [del TULPS], e successive modificazioni, le autorizzazioni di polizia prescritte per la fabbricazione, la raccolta, il commercio, l'importazione, l'esportazione, la collezione, il deposito, la riparazione e il trasporto di armi di qualsiasi tipo non possono essere rilasciate alle persone che si trovino nelle condizioni indicate nell'articolo 43 dello stesso testo unico».

L'art. 43 del TULPS è bensì richiamato dall'art. 9, primo comma, della legge n. 110 del 1975, ma al solo fine di identificare la classe di soggetti rispetto ai quali opera la speciale preclusione posta dallo stesso art. 9. Tale preclusione - anche in considerazione delle peculiarità delle attività cui si riferisce quest'ultima disposizione, che comportano di regola la disponibilità di un gran numero di armi e sono pertanto connotate da elevata pericolosità - ha una propria ragione giustificativa, evidentemente distinta da quella che sorregge il richiamato art. 43.

La mancata censura della disposizione direttamente applicabile nel caso di specie da parte dell'ordinanza di rimessione rende, pertanto, inammissibile la questione in essa prospettata.



4.- Non può invece essere accolta la richiesta, formulata dall'Avvocatura generale dello Stato, di restituzione degli atti per una nuova valutazione delle questioni alla luce dello *ius superveniens*, in riferimento all'entrata in vigore, successivamente alle ordinanze di rimessione r. o. n. 147 e n. 148 del 2018, del decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 104, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2017/853 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2017, che modifica la direttiva 91/477/CEE del Consiglio, relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi», che ha tra l'altro modificato il secondo comma dell'art. 43 del TULPS, in questa sede censurato.

Nella versione in vigore alla data delle ordinanze di rimessione, l'art. 43, secondo comma, del TULPS disponeva che «[l]a licenza può essere riusata ai condannati per delitto diverso da quelli sopra menzionati [ossia per delitto diverso da quelli elencati al comma 1] e a chi non può provare la sua buona condotta o non dà affidamento di non abusare delle armi». In seguito alla modifica apportata dall'art. 3, lettera e), del citato d.lgs. n. 104 del 2018, la disposizione prevede oggi che «la licenza può essere riusata» anche «ai soggetti di cui al primo comma qualora sia intervenuta la riabilitazione».

La modifica normativa attenua, dunque, la rigidità della preclusione posta dal primo comma dell'art. 43 nei confronti di chi abbia riportato condanne per i delitti ivi menzionati, ripristinando un potere discrezionale dell'autorità amministrativa nella valutazione dei presupposti della concessione della licenza di portare armi allorché il condannato abbia ottenuto la riabilitazione ai sensi dell'art. 178 del codice penale.

La restituzione degli atti ai giudici a quibus sollecitata dall'Avvocatura generale dello Stato sarebbe tuttavia inutile, dal momento che la citata modifica normativa non potrebbe comunque essere applicata nei giudizi di fronte agli stessi pendenti. In virtù del principio *tempus regit actum*, infatti, una normativa sopravvenuta rispetto all'adozione dei provvedimenti amministrativi impugnati non può spiegare effetti nei giudizi di impugnazione dei provvedimenti stessi (*ex plurimis*, sentenze n. 7 del 2019, n. 49 e n. 30 del 2016, n. 151 del 2014 e n. 90 del 2013; ordinanza n. 76 del 2018).

5.- Nel merito, le questioni non sono fondate.

5.1.- L'art. 43 del TULPS prevede, al primo comma, che «[o]ltre a quanto è stabilito dall'art. 11 non può essere concessa la licenza di portare armi: a) a chi ha riportato condanna alla reclusione per delitti non colposi contro le persone commessi con violenza, ovvero per furto, rapina, estorsione, sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione; b) a chi ha riportato condanna a pena restrittiva della libertà personale per violenza o resistenza all'autorità o per delitti contro la personalità dello Stato o contro l'ordine pubblico; c) a chi ha riportato condanna per diserzione in tempo di guerra, anche se amnistiato, o per porto abusivo di armi».

Secondo i giudici rimettenti, l'automatismo preclusivo stabilito dalla disposizione censurata - automatismo che, secondo i più recenti orientamenti del Consiglio di Stato, non lascerebbe alcuno spazio a valutazioni discrezionali da parte dell'autorità amministrativa - contrasterebbe con i principi di ragionevolezza e di proporzionalità sanciti dall'art. 3 Cost.

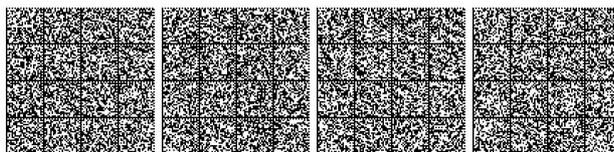
Ciò in quanto, in primo luogo, la disposizione censurata non consentirebbe di attribuire alcun rilievo a circostanze successive alla condanna che attestino l'affidabilità dell'interessato, come il lungo tempo trascorso dalla condanna, l'avvenuta riabilitazione, o la stessa ininterrotta concessione della licenza di porto d'armi senza che si sia verificato alcun abuso da parte del suo titolare.

In secondo luogo, la disposizione sancirebbe irragionevolmente un automatismo ostativo anche rispetto a fatti di reato di particolare tenuità, che potrebbero oggi non dare luogo ad alcuna condanna ai sensi dell'art. 131-bis cod. pen.

Infine, il meccanismo preclusivo stabilito dalla disposizione censurata darebbe luogo a una disciplina irragionevolmente più severa di quella apprestata da altre disposizioni che - ad esempio in materia di concessione della patente di guida - attribuiscono effetti favorevoli alla riabilitazione intervenuta dopo la condanna.

5.2.- Questa Corte non condivide la prospettazione dei giudici rimettenti.

Come ricordato dagli stessi giudici a quibus oltre che dall'Avvocatura generale dello Stato, questa Corte ha sottolineato nella sentenza n. 440 del 1993 che «il porto d'armi non costituisce un diritto assoluto, rappresentando, invece, eccezione al normale divieto di portare le armi e che può divenire operante soltanto nei confronti di persone riguardo alle quali esista la perfetta e completa sicurezza circa il "buon uso" delle armi stesse»; e ha osservato, altresì, che «[d] alla eccezionale permissività del porto d'armi e dai rigidi criteri restrittivi regolatori della materia deriva che il controllo dell'autorità amministrativa deve essere più penetrante rispetto al controllo che la stessa autorità è tenuta ad effettuare con riguardo a provvedimenti permissivi di tipo diverso, talora volti a rimuovere ostacoli a situazioni giuridiche soggettive di cui sono titolari i richiedenti».



Proprio in ragione dell'inesistenza, nell'ordinamento costituzionale italiano, di un diritto di portare armi, deve riconoscersi in linea di principio un ampio margine di discrezionalità in capo al legislatore nella regolamentazione dei presupposti in presenza dei quali può essere concessa al privato la relativa licenza, nell'ambito di bilanciamenti che - entro il limite della non manifesta irragionevolezza - mirino a contemperare l'interesse dei soggetti che richiedono la licenza di porto d'armi per motivi giudicati leciti dall'ordinamento e il dovere costituzionale di tutelare, da parte dello Stato, la sicurezza e l'incolumità pubblica (su tale dovere, *ex plurimis*, sentenze n. 115 del 1995, n. 218 del 1988, n. 4 del 1977, n. 31 del 1969 e n. 2 del 1956): beni, questi ultimi, che una diffusione incontrollata di armi presso i privati potrebbe porre in grave pericolo, e che pertanto il legislatore ben può decidere di tutelare anche attraverso la previsione di requisiti soggettivi di affidabilità particolarmente rigorosi per chi intenda chiedere la licenza di portare armi.

Non può, di conseguenza, ritenersi manifestamente irragionevole una disciplina, pur particolarmente severa come quella ora all'esame, che sancisce un divieto assoluto di concessione della licenza di porto d'armi anche nei confronti di chi sia stato condannato per furto e abbia ottenuto la riabilitazione, dal momento che tale delitto comporta pur sempre una diretta aggressione ai diritti altrui, che pregiudica in maniera significativa la sicurezza pubblica e al tempo stesso rivela una grave mancanza di rispetto delle regole basilari della convivenza civile da parte del suo autore.

Resta naturalmente libero il legislatore, entro il limite della non manifesta irragionevolezza, di declinare diversamente il bilanciamento tra i contrapposti interessi in gioco, ad esempio attraverso previsioni - come quella introdotta con il già citato d.lgs. n. 104 del 2018, della quale i ricorrenti nei giudizi a quibus potranno ora avvalersi reiterando le rispettive domande alle questure competenti - che attenuino la rigidità della preclusione, allorché sia intervenuta la riabilitazione del condannato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 43, primo comma, lettera a), del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia, con l'ordinanza iscritta al n. 148 del registro ordinanze 2018;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 43, primo comma, lettera a), del TULPS, sollevate, in riferimento all'art. 3 Cost., dal Tribunale amministrativo regionale per la Toscana e dal Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia, con le ordinanze iscritte rispettivamente al n. 79 e al n. 147 del registro ordinanze 2018.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 maggio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 110

Ordinanza 20 febbraio - 9 maggio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Delitto di crollo di costruzioni o altro disastro colposo - Raddoppio del termine prescrizione.

- Codice penale, art. 157, sesto comma, come sostituito dall'art. 6 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione).

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. 157, sesto comma, del codice penale, promosso dal Tribunale ordinario di Torino, nel procedimento penale a carico di A. P. e altro, con ordinanza del 28 febbraio 2017, iscritta al n. 74 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 20, prima serie speciale, dell'anno 2018.

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

udito nella camera di consiglio del 6 febbraio 2019 il Giudice relatore Franco Modugno.

Ritenuto che il Tribunale ordinario di Torino, con ordinanza del 28 febbraio 2017 (r. o. 74 del 2018), ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 157, sesto comma, del codice penale - come sostituito dall'art. 6 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione) - «nella parte in cui prevede che il termine di prescrizione del reato di crollo colposo di cui all'art. 449 c.p. in relazione all'art. 434 c.p. sia raddoppiato»;

che il giudice *a quo* premette di procedere nei confronti di due persone imputate dei delitti di cui agli artt. 449 e 590 cod. pen., in quanto nelle rispettive qualità avrebbero cagionato, per colpa, il crollo parziale della controsoffittatura di un immobile adibito a discoteca, cagionando altresì lesioni colpose a una serie di persone presenti nel locale;



che, a proposito della disciplina della prescrizione del reato, il giudice *a quo* osserva come, in base al disposto dell'art. 157, sesto comma, cod. pen., il termine ordinario di prescrizione del reato di cui all'art. 449 cod. pen. venga raddoppiato, con la conseguenza che esso finisce per risultare identico (dodici anni) a quello previsto per il reato di crollo doloso, nel caso in cui il disastro avvenga (art. 434 cod. pen., che appunto punisce con la pena della reclusione da tre a dodici anni la fattispecie dolosa, se il crollo o il disastro avviene);

che vi sarebbero, quindi, rileva il giudice rimettente, due reati di evento che si differenziano solo sul piano dell'elemento psicologico - e che per questo sono puniti in modo sensibilmente diverso, in quanto l'ipotesi dolosa è punita nei termini innanzi riferiti, mentre quella colposa con la pena della reclusione da uno a cinque anni - i quali, peraltro, sarebbero assoggettati al medesimo termine di prescrizione, con correlativa violazione dell'art. 3 Cost., essendo la prescrizione istituto di diritto sostanziale;

che, al riguardo, il giudice *a quo* rammenta che questa Corte, nella sentenza n. 143 del 2014, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 157, sesto comma, cod. pen., nella parte in cui era stabilito il raddoppio dei termini di prescrizione del reato di incendio colposo, ai sensi dell'art. 449 cod. pen., in riferimento all'art. 423 dello stesso codice, osservando proprio come tale disciplina generasse un'anomalia di sistema, nella parte in cui il termine di prescrizione di un reato in forma colposa risultava addirittura superiore a quello previsto per la corrispondente ipotesi dolosa;

che d'altra parte, osserva ancora il giudice rimettente, la circostanza che questa Corte si sia fondata sulla diversa cornice editale prevista per le ipotesi di incendio colposo e doloso, senza fare riferimento alla intera categoria dei reati colposi di danno, richiamati dall'art. 449 cod. pen., porta ad escludere la possibilità di estendere, in via interpretativa, il portato di quella declaratoria di incostituzionalità ad altre ipotesi di disastri colposi, atteso il margine di discrezionalità che informa la relativa valutazione;

che, infine, rileva ancora il rimettente, nella specie, non sarebbero ravvisabili adeguate giustificazioni atte a supportare le scelte legislative operate *in parte qua*, dal momento che i riferimenti al "grado di allarme sociale" che compaiono nei lavori parlamentari che hanno portato alla censurata modifica dell'art. 157 cod. pen., non possono essere validamente evocati allorché si discuta di fattispecie identiche sul piano oggettivo, che si differenziano tra loro unicamente per la componente psicologica;

che la questione sarebbe poi rilevante in quanto, essendo stato il reato commesso il 1° giugno 2008, in caso di declaratoria di illegittimità costituzionale della norma censurata il reato sarebbe prescritto sin dal 1° dicembre 2015; ove, invece, la questione fosse ritenuta non fondata, il reato si prescriverebbe il 1° giugno 2024;

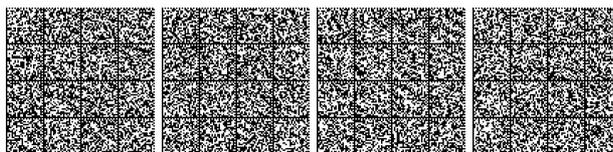
che nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, chiedendo, anche con successiva memoria, dichiararsi non fondata la proposta questione, in quanto la disciplina oggetto di censura è già stata scrutinata positivamente da questa Corte nella sentenza n. 265 del 2017, le cui considerazioni valgono a rendere non fondata anche la odierna questione.

Considerato che il Tribunale ordinario di Torino ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 157, sesto comma, del codice penale - come sostituito dall'art. 6 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione) - «nella parte in cui prevede che il termine di prescrizione del reato di crollo colposo di cui all'art. 449 c.p. in relazione all'art. 434 c.p. sia raddoppiato»;

che tale disciplina si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost. per violazione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza, giacché, per effetto di detto raddoppio, il termine di prescrizione dell'ipotesi colposa dei reati di crollo o altri disastri risulta uguale a quello della più grave ipotesi dolosa, con la conseguenza che, senza adeguata giustificazione, fattispecie di diversa gravità sono sottoposte al medesimo regime di prescrizione;

che, come puntualmente ha rammentato l'Avvocatura generale dello Stato, la medesima questione, sollevata in forza di censure del tutto corrispondenti a quelle ora dedotte, è stata dichiarata non fondata con la sentenza n. 265 del 2017, successiva alla ordinanza di rimessione;

che in tale pronuncia questa Corte ha fra l'altro sottolineato come al legislatore non è precluso ritenere, nell'ambito della sua discrezionalità, che in rapporto a determinati delitti colposi la "resistenza all'oblio" nella coscienza sociale - su cui si radica la durata della prescrizione - e la complessità dell'accertamento dei fatti siano omologabili a quelle della corrispondente ipotesi dolosa, giustificando, con ciò, la sottoposizione di entrambi ad un identico termine prescrizionale;



che un simile apprezzamento - ha puntualizzato la Corte - può legittimamente esprimersi anche attraverso la introduzione di deroghe alla disciplina generale;

che corrisponde, infatti, ad un dato di comune esperienza quello secondo cui fattispecie, pure ascrivibili a titolo di colpa - quale la ipotesi colposa di cui all'art. 449 cod. pen. - generino nell'attuale momento storico un allarme sociale particolarmente intenso e richiedano nella generalità dei casi accertamenti complessi, tanto nella fase delle indagini quanto in quella processuale;

che analoghi principi sono stati poi ulteriormente ribaditi nella successiva sentenza n. 112 del 2018, con la quale è stata dichiarata non fondata un'analogia questione di legittimità dello stesso art. 157, sesto comma, cod. pen., con riguardo ai reati di frana colposa e naufragio colposo di cui allo stesso art. 449, in riferimento, rispettivamente, agli artt. 426 e 428 cod. pen.;

che, agli effetti dell'odierno scrutinio, non rilevano, in quanto fra l'altro non ancora in vigore, le modifiche normative introdotte al regime della prescrizione ad opera dell'art. 1, comma 1, lettere *d)*, *e)*, ed *f)*, della legge 9 gennaio 2019, n. 3 (Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici);

che la questione proposta, non aggiungendo argomenti nuovi o diversi da quelli già esaminati, deve essere pertanto dichiarata manifestamente infondata.

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 della questione di legittimità costituzionale dell'art. 157, sesto comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 6 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Torino, 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*

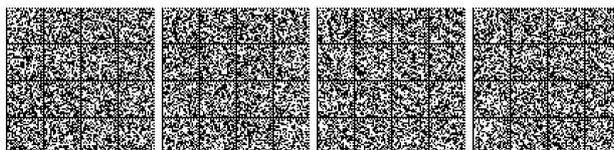
Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 maggio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 111

Ordinanza 19 marzo - 9 maggio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Regioni - Consiglieri regionali - Meccanismi di riduzione dell'ammontare degli assegni vitalizi diretti e di reversibilità - Riduzione percentuale e limite di cumulo.

- Legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 11 luglio 2014, n. 5, recante «Modifiche alla legge regionale 26 febbraio 1995, n. 2 (Interventi in materia di indennità e previdenza ai Consiglieri della Regione autonoma Trentino-Alto Adige), come modificata dalle leggi regionali 28 ottobre 2004, n. 4, 30 giugno 2008, n. 4, 16 novembre 2009, n. 8, 14 dicembre 2011, n. 8 e 21 settembre 2012, n. 6, nonché alla legge regionale 23 novembre 1979, n. 5 (Determinazione delle indennità spettanti ai membri della Giunta regionale), e successive modificazioni, volte al contenimento della spesa pubblica», artt. 2 e 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

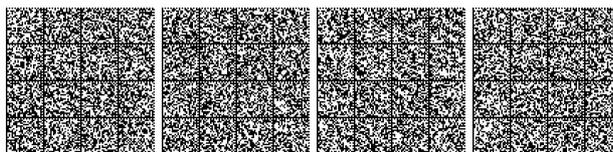
ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 3 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 11 luglio 2014, n. 5, recante «Modifiche alla legge regionale 26 febbraio 1995, n. 2 (Interventi in materia di indennità e previdenza ai Consiglieri della Regione autonoma Trentino-Alto Adige), come modificata dalle leggi regionali 28 ottobre 2004, n. 4, 30 giugno 2008, n. 4, 16 novembre 2009, n. 8, 14 dicembre 2011, n. 8 e 21 settembre 2012, n. 6, nonché alla legge regionale 23 novembre 1979, n. 5 (Determinazione delle indennità spettanti ai membri della Giunta regionale), e successive modificazioni, volte al contenimento della spesa pubblica», promossi dal Tribunale ordinario di Trento, con quattro distinte ordinanze del 21 maggio 2018, rispettivamente iscritte ai numeri 133, 134, 135 e 176 del registro ordinanze 2018 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica ai numeri 39 e 49, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti gli atti di costituzione di E. G., di I. D., di H. F., di S. B., della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e del Consiglio regionale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol;

udito nell'udienza pubblica del 19 marzo 2019 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi gli avvocati Massimo Luciani e Romano Vaccarella per E. G., I. D., H. F. e S. B. e Giandomenico Falcon, Fabio Corvaja e Andrea Manzi per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e per il Consiglio regionale della medesima Regione.



Ritenuto che il Tribunale ordinario di Trento, con quattro distinte ordinanze, tutte del 21 maggio 2018, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 3 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 11 luglio 2014, n. 5, recante «Modifiche alla legge regionale 26 febbraio 1995, n. 2 (Interventi in materia di indennità e previdenza ai Consiglieri della Regione autonoma Trentino-Alto Adige), come modificata dalle leggi regionali 28 ottobre 2004, n. 4, 30 giugno 2008, n. 4, 16 novembre 2009, n. 8, 14 dicembre 2011, n. 8 e 21 settembre 2012, n. 6, nonché alla legge regionale 23 novembre 1979, n. 5 (Determinazione delle indennità spettanti ai membri della Giunta regionale), e successive modificazioni, volte al contenimento della spesa pubblica»;

che con le quattro ordinanze, dal contenuto sostanzialmente identico, il Tribunale di Trento censura, con riferimento agli artt. 2, 3, 97 e 117 della Costituzione, gli artt. 2 e 3 della legge reg. Trentino Alto-Adige n. 5 del 2014 nella parte in cui «applicano, peraltro con effetto retroattivo, permanente ed irreversibile, il divieto di cumulo con il limite massimo di € 9.000,00 lordi mensili e/o la riduzione del 20% dell'assegno vitalizio erogato dalla Regione a tutti i titolari di assegno vitalizio regionale e parlamentare, diretto o indiretto, senza gradualità di sorta»;

che le ordinanze iscritte al r.o. n. 133 e n. 134 del 2018 originano da due diversi processi instaurati da E. G e I. D., vedove di ex consiglieri della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, per chiedere l'accertamento del «diritto alla corresponsione dell'assegno vitalizio di reversibilità erogato dal Consiglio Regionale [...] senza subire le decurtazioni di cui agli art. 2-3 L.R. 5/2014»;

che entrambi i processi a quibus erano sorti a seguito della rideterminazione, da parte del Consiglio regionale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, dell'importo degli assegni vitalizi di reversibilità percepiti precedentemente dalle due attrici;

che le ordinanze iscritte al r.o. n. 135 e n. 176 del 2018 originano da due processi instaurati da H. F. e S. B., ex consiglieri della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, per chiedere l'accertamento del loro «diritto alla corresponsione dell'assegno vitalizio erogato dal Consiglio Regionale [...] senza subire le decurtazioni di cui agli art. 2-3 L.R. 5/2014»;

che anche questi due processi a quibus sono sorti a seguito della rideterminazione, da parte del Consiglio regionale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, dell'importo degli assegni vitalizi diretti percepiti precedentemente dai due attori;

che, secondo la prospettazione del rimettente, i provvedimenti di rideterminazione dei vitalizi, diretti e di reversibilità, trovano il loro fondamento negli artt. 2 e 3 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014, della cui legittimità costituzionale il giudice *a quo* dubita;

che le questioni sarebbero rilevanti perché le pretese volte «all'accertamento del diritto alla corresponsione dell'assegno per intero e senza il cumulo e le riduzioni di cui agli artt. 2 e 3 della L.R. 5/2014, nonché la stessa pretesa restitutoria della Regione Trentino-Alto Adige, in tanto potranno ritenersi fondate in quanto le disposizioni di riferimento siano o meno conformi ai parametri costituzionali invocati»;

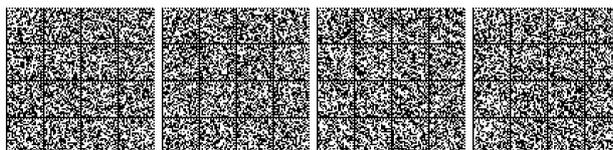
che, quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice evidenzia come le disposizioni impugnate si porrebbero in contrasto con il «principio - di derivazione comunitaria e convenzionale - della intangibilità dei diritti acquisiti e della certezza e stabilità dei rapporti giuridici quale forma di tutela del legittimo affidamento»;

che, in particolare, il principio dell'affidamento troverebbe la sua copertura negli artt. 2, 3 e 97 Cost., in base ad un costante orientamento della Corte costituzionale, che ne dimostrerebbe la natura di «elemento essenziale dello Stato di diritto» e di «espressione immanente, da un lato, del principio di uguaglianza dinanzi alla Legge, e, dall'altro, di solidarietà cui sono collegati i canoni di buona fede e di correttezza dell'agire, anche da parte dell'amministrazione»;

che, secondo il rimettente, «[s]i intravede [...] anche la violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione per violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali»;

che non sussisterebbero, nel caso di specie, ragioni plausibili per «giustificare una così grave incidenza retroattiva su posizioni che si sono già realizzate e concluse», sia perché il Consiglio regionale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol non sarebbe in condizioni di sofferenza finanziaria, sia perché la legge regionale non specificerebbe alcuna motivazione a supporto dell'intervento «riduttivo, che quindi non risulta in alcun modo consentaneo ad alcuno - nemmeno indicato - scopo finale»;

che vi sarebbe un'arbitrarietà, ingiustificata e «permanente modifica in peius della disciplina dei vitalizi valida per tutti gli assegni diretti ed indiretti, per un intervallo di tempo indeterminato e senza alcuna progressione»;



che, infine, gli artt. 2 e 3 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014 violerebbero anche l'art. 117 Cost., poiché l'art. 4 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) riserverebbe alla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol una potestà legislativa limitata alla materia dell'ordinamento degli uffici regionali e del personale ad essi addetto che non comprenderebbe la possibilità di prevedere interventi riduttivi dei trattamenti vitalizi in corso di erogazione, ambito quest'ultimo riservato alla potestà legislativa esclusiva dello Stato;

che, con otto diversi atti dal contenuto sostanzialmente identico, depositati il 23 ottobre 2018, si sono costituiti in tutti i giudizi, in quanto parti dei processi a quibus, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e il Consiglio regionale della stessa Regione, per sostenere l'inammissibilità e, nei limiti in cui risultino ammissibili, l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate;

che, ricostruiti i fatti di causa, la Regione e il Consiglio regionale eccepiscono in primo luogo l'inammissibilità, in quanto generiche e indeterminate, di tutte le questioni sollevate, poiché con esse sarebbe chiesta l'eliminazione di un inesistente carattere retroattivo della legge, con correlativa impossibilità di «esercizio del diritto di difesa»;

che, in via subordinata, la Regione e il Consiglio regionale eccepiscono l'irrelevanza delle questioni sollevate sull'art. 2 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014;

che, infatti, il provvedimento contestato nei giudizi a quibus sarebbe «un atto di rideterminazione dell'assegno vitalizio mediante applicazione del limite al cumulo in applicazione dell'art. 3, non mediante la riduzione dell'assegno vitalizio in applicazione dell'art. 2, che è assorbita dalla prima operazione»;

che, pertanto, l'applicazione dell'art. 2 «non potrebbe ipotizzarsi che a seguito del venir meno, per qualunque ragione, dell'art. 3: sicché si tratterebbe in ogni caso di vicenda successiva, della quale mancano ad oggi le premesse di fatto e di diritto»;

che la Regione e il Consiglio regionale eccepiscono altresì l'inammissibilità della censura sollevata con riferimento all'art. 117 Cost., poiché il remittente non avrebbe chiarito quale sarebbe la competenza statale invasa dalla legge regionale;

che, sempre in via preliminare, la Regione e il Consiglio regionale espongono che l'evocazione dell'art. 117, primo comma, Cost., non costituirebbe una vera e propria censura, trattandosi, infatti, di una «violazione meramente "accennata" dal giudice *a quo* e non formalizzata in una specifica domanda rivolta a codesta Corte»;

che, nel merito, la questione sollevata con riferimento agli artt. 2, 3 e 97 Cost. sarebbe infondata, poiché dai principi dell'affidamento e della certezza e stabilità dei rapporti giuridici, «radicati nell'art. 2 e nell'art. 97, secondo comma, Cost.», non deriverebbe alcuna «pretesa alla immutabilità della disciplina legislativa dei rapporti intersoggettivi di durata»;

che il principio di ragionevolezza, evocato a sostegno del divieto di regolazione retroattiva, non sarebbe pertinente, poiché nel presente caso non vi sarebbe applicazione retroattiva di norme;

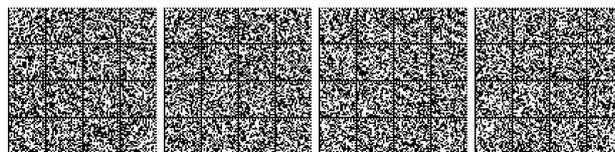
che, quand'anche la censura fosse diretta a evidenziare l'irragionevolezza delle disposizioni impugnate poiché volte a prevedere un trattamento peggiorativo su trattamenti di durata, essa sarebbe infondata in quanto la giurisprudenza costituzionale avrebbe costantemente affermato l'inesistenza di un principio di affidamento sulla immutabilità dei medesimi trattamenti, ammettendo la possibilità per il legislatore di modificarli in senso sfavorevole, anche se di natura pensionistica;

che, in ogni caso, l'affidamento legittimo del beneficiario del vitalizio «sarebbe comunque limitato alla conservazione di una prestazione ragionevolmente correlata alla sua contribuzione», mentre nei casi dei giudizi a quibus gli assegni vitalizi in godimento resterebbero sovrabbondanti rispetto alla contribuzione, visto che montanti contributivi come quelli versati dagli ex consiglieri regionali, secondo le regole comuni, non potrebbero mai dare seguito ad assegni di importo tanto alto, né l'affidamento potrebbe «estendersi al godimento illimitato di un trattamento privilegiato, di entità "premierale", che è finanziato in massima parte con risorse pubbliche sempre più scarse»;

che la discrezionalità del legislatore sarebbe in questo ambito particolarmente estesa, anche alla luce della non assimilabilità dei vitalizi ai trattamenti pensionistici;

che, in ogni caso, sussisterebbe a fondamento della scelta legislativa la necessità di conseguire indefettibili esigenze di bilancio e di equità sociale che «rappresentano imperativi costituzionalmente rilevanti», a prescindere dalla situazione finanziaria del bilancio del Consiglio regionale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol;

che, con particolare riferimento all'art. 3 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014, l'assenza di irragionevolezza si desumerebbe sia dal fatto che tale disposizione si pone in continuità con altre previsioni di legge adottate in passato dalla Regione per porre limiti al cumulo del vitalizio regionale con altri vitalizi pubblici (viene evocato l'art. 4, comma 11, della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 26 febbraio 1995, n. 2, recante «Interventi



in materia di indennità e previdenza ai consiglieri della Regione autonoma Trentino-Alto Adige)), sia dal fatto che, «a fronte di erogazioni della medesima natura non sussist[o]no ragioni per destinare ulteriori risorse pubbliche alla stessa finalità, essendo tali finalità già integralmente soddisfatte dagli altri assegni vitalizi»;

che il tetto massimo mensile fissato dal legislatore regionale in euro 9.000 lordi garantirebbe in ogni caso «una indennità idonea a compensare lo svolgimento di ogni servizio onorario prestato» e soddisferebbe «qualunque forma di esigenza latamente previdenziale»;

che, con atti depositati il 23 ottobre 2018, si sono costituiti nel giudizio di costituzionalità E. G., I. D., H. F. e S. B., tutte parti attrici nei processi a quibus;

che, in punto di ammissibilità, la difesa di E. G., I. D., H. F. e S. B. espone che il nesso di rilevanza non verrebbe meno «in ragione del fatto che, nel caso di specie, la decurtazione imputabile al divieto di cumulo oltre la soglia di € 9.000,00 mensili (art. 3 della legge censurata) è stata tale da assorbire anche quella dovuta alla riduzione “secca” del 20% (art. 2)»;

che, inoltre, gli atti amministrativi censurati nel giudizio *a quo* avrebbero disposto l'applicazione di entrambe le misure, tanto che la domanda delle parti attrici sarebbe volta ad ottenere la dichiarazione del diritto alla corresponsione dell'assegno vitalizio, «sia senza la riduzione del 20% sia senza il divieto di cumulo»;

che, quanto al merito, le due disposizioni impugnate sarebbero «radicalmente incompatibili con il principio di tutela dell'affidamento, riconosciuto e tutelato dagli artt. 2, 3 e 97 Cost., oltre che dal diritto europeo e dall'art. 6 della Convenzione EDU, rilevanti ai fini dell'integrazione del parametro ex art. 117, comma 1, Cost.»;

che «l'impatto retroattivo» delle due disposizioni censurate si porrebbe in contrasto con i principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale sui limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi;

che le disposizioni impugnate provocherebbero altresì una ingiustificata disparità di trattamento, poiché sarebbero colpiti dagli effetti di tali norme solo i titolari di «assegno vitalizio che godano di altro beneficio pensionistico derivante dalle cariche di parlamentare (nazionale o europeo) o di componente di organi di altre Regioni, rispetto a coloro che percepiscono, insieme al vitalizio erogato dal Consiglio regionale, benefici pensionistici di qualsiasi altra fonte»;

che gli artt. 2 e 3 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014 si porrebbero poi in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., sia con riferimento 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, così come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, che richiede che «la regolamentazione retroattiva trovi la sua ragione giustificatrice in “imperative ragioni di interesse generale”», tra i quali «non rientra l'ottenimento di un mero beneficio economico per la finanza pubblica», sia con riferimento alla lesione del principio del legittimo affidamento così come affermatosi nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea;

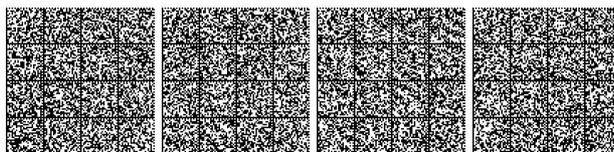
che, per quanto concerne il riparto di competenze tra Stato e Regioni, la normativa in questione non rientrerebbe nella sfera di competenza legislativa regionale in materia di ordinamento degli organi e degli uffici regionali indicata nell'art. 4 dello statuto reg. Trentino Alto-Adige, ma sarebbe invero riconducibile alla materia «ordinamento civile», nell'ambito della quale neanche le Regioni a statuto speciale «possono sottrarsi alla riserva alla potestà esclusiva dello Stato» e alla materia «coordinamento della finanza pubblica»;

che, in data 15 febbraio 2019, E. G., I. D., H. F. e S. B. hanno depositato documentazione poi illustrata nelle memorie predisposte in vista dell'udienza pubblica;

che, con quattro memorie dal contenuto sostanzialmente identico, depositate il 26 febbraio 2019, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e il Consiglio regionale della stessa Regione hanno ulteriormente argomentato, con apposita documentazione, in merito alla inammissibilità e alla non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale;

che, nel merito, la Regione e il Consiglio regionale contestano in particolare la tesi sostenuta dalle parti private, secondo cui l'asserita disponibilità di bilancio del Consiglio regionale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol determinerebbe l'irragionevolezza dell'intervento del legislatore regionale, e precisano che l'argomentazione relativa alla evocata disparità di trattamento tra soggetti titolari di più trattamenti vitalizi da una parte, e soggetti titolari di un trattamento vitalizio e un trattamento pensionistico dall'altra parte, sarebbe del tutto estranea alla motivazione dell'ordinanza di rimessione;

che, con quattro memorie dal contenuto sostanzialmente identico, depositate il 26 febbraio 2019, la difesa di E. G., I. D., H. F. e S. B., replica a sua volta alle argomentazioni della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e del Consiglio regionale della medesima Regione;



che, sotto il profilo dell'ammissibilità, la difesa delle parti private precisa che non si riscontrerebbe alcuna genericità nell'ordinanza di rimessione, posto che le due disposizioni censurate sono dotate di efficacia retroattiva "impropria" e sarebbe inoltre puntualmente argomentata anche la censura rispetto alla violazione relativa al riparto di competenze tra Stato e Regione;

che, quanto al merito, l'irragionevolezza delle disposizioni impugnate si desumerebbe anche dal confronto con le recenti riforme degli assegni vitalizi spettanti ai parlamentari, le quali ne prevedono una complessiva rideterminazione, ma non incidono sull'importo degli stessi assegni con una decurtazione secca come invece avverrebbe nel caso della legge regionale oggetto di censura;

che l'intervento realizzato dal legislatore regionale con la legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014 sarebbe solo l'ultimo di una serie di provvedimenti che, nel corso del tempo, hanno ripetutamente ridotto l'importo degli assegni vitalizi, in contrasto con la giurisprudenza costituzionale in materia di trattamenti previdenziali.

Considerato che con quattro ordinanze il Tribunale ordinario di Trento ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, per violazione degli artt. 2, 3, 97 e 117 della Costituzione, degli artt. 2 e 3 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 11 luglio 2014, n. 5, recante «Modifiche alla legge regionale 26 febbraio 1995, n. 2 (Interventi in materia di indennità e previdenza ai Consiglieri della Regione autonoma Trentino-Alto Adige), come modificata dalle leggi regionali 28 ottobre 2004, n. 4, 30 giugno 2008, n. 4, 16 novembre 2009, n. 8, 14 dicembre 2011, n. 8 e 21 settembre 2012, n. 6, nonché alla legge regionale 23 novembre 1979, n. 5 (Determinazione delle indennità spettanti ai membri della Giunta regionale), e successive modificazioni, volte al contenimento della spesa pubblica»;

che, in tutte le ordinanze, gli artt. 2 e 3 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014 sono censurati in quanto, incidendo sull'ammontare degli assegni vitalizi diretti o di reversibilità in godimento a ex consiglieri regionali o a loro congiunti, determinerebbero una irragionevole lesione del loro legittimo affidamento, in lesione degli artt. 2, 3, 97 e 117 Cost.;

che il contenuto delle ordinanze, di tenore sostanzialmente coincidente, impone la riunione dei giudizi, che vanno pertanto decisi con unico provvedimento;

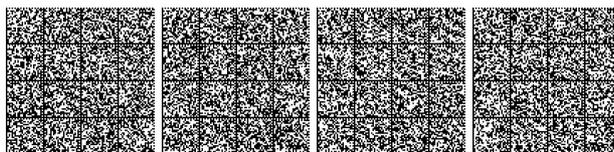
che le questioni sollevate sono manifestamente inammissibili;

che le questioni riguardano sia la previsione (all'art. 2 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014) della riduzione, a decorrere dall'entrata in vigore della legge, degli assegni vitalizi diretti e di reversibilità nella misura del 20 per cento (calcolata secondo specifiche modalità desunte dall'ammontare dell'indennità parlamentare), sia la previsione (all'art. 3 della stessa legge regionale), con la medesima decorrenza, di un tetto alla cumulabilità di tali assegni con altri trattamenti o vitalizi (diretti o di reversibilità) percepiti per aver ricoperto cariche di parlamentare nazionale o europeo o per essere stato componente di organi di altre Regioni, stabilendosi che l'ammontare degli assegni venga ridotto, «qualora l'importo lordo complessivo degli assegni stessi superi la misura lorda di euro 9.000 per gli assegni vitalizi diretti, rispettivamente calcolata in modo proporzionale per gli assegni vitalizi di reversibilità»;

che, pur se le censure riguardano entrambe le previsioni, in nessuna delle ordinanze è tuttavia chiarito in che modo, e secondo quale ordine, i due diversi meccanismi di riduzione - la decurtazione del 20 per cento e il tetto alla cumulabilità - opererebbero nei casi oggetto dei processi a quibus;

che, pertanto, non è dato comprendere se, in tali casi, sia stato applicato soltanto il meccanismo di cui all'art. 2 (riduzione del 20 per cento dell'ammontare lordo di tutti gli assegni vitalizi diretti e di reversibilità), oppure se abbia operato soltanto quello previsto dall'art. 3 (limite di cumulo fissato a euro 9.000 lordi, con conseguente riduzione dell'importo dell'assegno vitalizio erogato dal Consiglio regionale fino al raggiungimento della citata somma), o se, e in quale ordine e misura, siano stati applicati entrambi i meccanismi di riduzione;

che un'illustrazione delle modalità di interazione dei due istituti - o almeno dell'interpretazione accolta in proposito dal giudice rimettente - sarebbe stata invece essenziale per comprendere se la riduzione generalizzata del 20 per cento di cui all'art. 2 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014 trovi applicazione prima o dopo l'applicazione della riduzione, conseguente al tetto alla cumulabilità, di cui all'art. 3 della medesima legge, ovvero se i due istituti siano alternativi;



che, infatti, potrebbe darsi che solo in ragione del taglio del 20 per cento il beneficiario del vitalizio non superi il tetto al cumulo, escludendosi pertanto l'applicazione dell'art. 3, così come potrebbe darsi che la riduzione del vitalizio regionale determinata dal cumulo determini già una riduzione pari o superiore al 20 per cento, di talché potrebbe non trovare più applicazione l'istituto di cui all'art. 2;

che in tutte e quattro le ordinanze il giudice rimettente tace su tali presupposti interpretativi, e pur indicando le cifre dei vari vitalizi prima e dopo l'applicazione delle riduzioni, non fornisce calcoli chiarificatori in proposito e riferisce sempre le proprie censure, genericamente, a entrambe le disposizioni;

che, invece, gli elementi in parola sono indispensabili per la valutazione sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate, né possono a tal fine aiutare - per il principio di autosufficienza dell'ordinanza di rimessione - le allegazioni delle parti (*ex plurimis*, ordinanze n. 37 del 2018 e n. 209 del 2015), nelle quali si afferma che, nei giudizi a quibus, avrebbe trovato applicazione il solo art. 3 della legge regionale;

che, conseguentemente, la mancata presa di posizione sulle modalità di interpretazione e applicazione delle disposizioni censurate, che si traduce in un'inadeguata descrizione del quadro normativo (*ex multis*, sentenza n. 224 del 2018; ordinanze n. 244 del 2017 e n. 153 del 2016), nonché il conseguente difetto di motivazione sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate su quelle disposizioni (*ex multis*, sentenza n. 194 del 2018; ordinanze n. 202 e n. 37 del 2018, n. 227 del 2016), rendono le questioni stesse manifestamente inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 3 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 11 luglio 2014, n. 5, recante «Modifiche alla legge regionale 26 febbraio 1995, n. 2 (Interventi in materia di indennità e previdenza ai Consiglieri della Regione autonoma Trentino-Alto Adige), come modificata dalle leggi regionali 28 ottobre 2004, n. 4, 30 giugno 2008, n. 4, 16 novembre 2009, n. 8, 14 dicembre 2011, n. 8 e 21 settembre 2012, n. 6, nonché alla legge regionale 23 novembre 1979, n. 5 (Determinazione delle indennità spettanti ai membri della Giunta regionale), e successive modificazioni, volte al contenimento della spesa pubblica», sollevate in riferimento agli artt. 2, 3, 97 e 117 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Trento, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 marzo 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

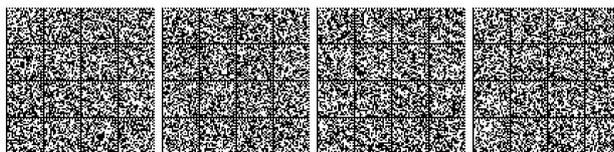
Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 maggio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 112

Sentenza 6 marzo - 10 maggio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Intermediazione finanziaria - Attività di vigilanza della CONSOB - Abusi di mercato - Confisca obbligatoria, diretta o per equivalente, del profitto dell'illecito, del prodotto e dei beni utilizzati per commetterlo - Inottemperanza alle richieste della CONSOB o ritardo recato all'esercizio delle sue funzioni - Applicazione della sanzione anche nei confronti di colui al quale la medesima CONSOB, nell'esercizio delle sue funzioni di vigilanza, contesti un abuso di informazioni privilegiate.

- Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), artt. 187-*sexies* e 187-*quinqüesdecies*, come introdotti, rispettivamente, dall'art. 9, comma 2, lett. *a*) e *b*), della legge 18 aprile 2005, n. 62 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004); art. 187-*sexies* del decreto legislativo n. 58 del 1998, nella versione risultante dalle modifiche apportate dall'art. 4, comma 14, del decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 107, recante «Norme di adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 596/2014, relativo agli abusi di mercato e che abroga la direttiva 2003/6/CE e le direttive 2003/124/UE, 2003/125/CE e 2004/72/CE».

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

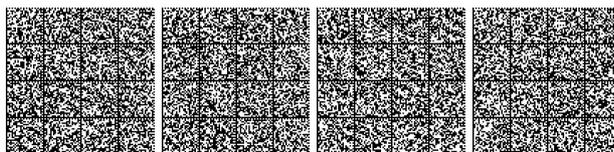
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 187-*sexies* e 187-*quinqüesdecies* del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), introdotti, rispettivamente, dall'art. 9, comma 2, lettere *a*) e *b*), della legge 18 aprile 2005, n. 62 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004), promosso dalla Corte di cassazione, sezione seconda civile, nel procedimento vertente tra D. B. e la Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), con ordinanza del 16 febbraio 2018, iscritta al n. 54 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti l'atto di costituzione di D. B., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 5 marzo 2019 il Giudice relatore Francesco Viganò;

uditi l'avvocato Renzo Ristuccia per D. B. e l'avvocato dello Stato Pio Giovanni Marrone per il Presidente del Consiglio dei ministri.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 16 febbraio 2018, la Corte di cassazione, sezione seconda civile, ha sollevato - in riferimento agli artt. 24, 111 e 117, primo comma, Cost., 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, e all'art. 14, comma 3, lettera g), del Patto internazionale sui diritti civili e politici adottato a New York il 16 dicembre 1966, ratificato e reso esecutivo con la legge 25 ottobre 1977, n. 881, nonché in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 187-*quinquiesdecies* del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), nel testo originariamente introdotto dall'art. 9, comma 2, lettera b), della legge 18 aprile 2005, n. 62 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004), «nella parte in cui detto articolo sanziona la condotta consistente nel non ottemperare tempestivamente alle richieste della CONSOB o nel ritardare l'esercizio delle sue funzioni anche nei confronti di colui al quale la medesima CONSOB, nell'esercizio delle funzioni di vigilanza, contesti un abuso di informazioni privilegiate».

Con la medesima ordinanza, la Corte di cassazione ha altresì sollevato - in riferimento agli artt. 3, 42 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, firmato a Parigi il 20 maggio 1952, ratificato e reso esecutivo con legge 4 agosto 1955, n. 848, nonché in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 17 e 49 CDFUE - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 187-*sexies* del d.lgs. n. 58 del 1998, nel testo originariamente introdotto dall'art. 9, comma 2, lettera a), della legge n. 62 del 2005, «nella parte in cui esso assoggetta a confisca per equivalente non soltanto il profitto dell'illecito ma anche i mezzi impiegati per commetterlo, ossia l'intero prodotto dell'illecito».

Dal momento che - come si dirà più innanzi (Considerato in diritto, punto 1.1.) - questa Corte ritiene di dover sospendere il giudizio sulle questioni di legittimità aventi ad oggetto l'art. 187-*quinquiesdecies* del d.lgs. n. 58 del 1998, con conseguente necessità di definire in questa sede soltanto le questioni concernenti l'art. 187-*sexies* del medesimo decreto legislativo, saranno qui esposti, nel prosieguo, i soli argomenti spesi nell'ordinanza di rimessione e negli atti del presente giudizio in relazione a tali questioni.

1.1.- Il procedimento *a quo* trae origine da un provvedimento sanzionatorio emesso il 2 maggio 2012, con il quale la Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) ha irrogato nei confronti di D. B., tra l'altro, una sanzione pecuniaria di 200.000 euro in relazione all'illecito amministrativo di abuso di informazioni privilegiate previsto dall'art. 187-*bis*, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 58 del 1998, nella versione vigente all'epoca dei fatti, con riguardo all'acquisto, effettuato da D. B. nel febbraio 2009, di 30.000 azioni di una società quotata della quale era socio e consigliere di amministrazione, sulla base del possesso dell'informazione privilegiata relativa all'imminente lancio di un'offerta pubblica di acquisto volontaria e totalitaria di tale società, promossa da altra società costituita *ad hoc* e della quale egli stesso era socio.

In relazione a tale operazione, la CONSOB ha altresì disposto nei confronti di D. B. la confisca di beni immobili fino a concorrenza dell'importo di 149.760 euro, pari all'intero valore delle azioni acquistate mediante la condotta sopra descritta, ai sensi dell'art. 187-*sexies* del d.lgs. n. 58 del 1998.

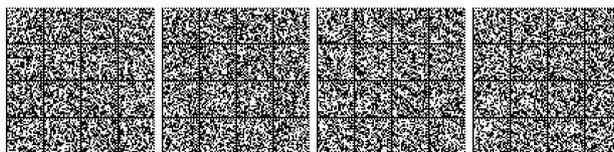
D. B. ha proposto opposizione avanti alla Corte d'appello di Roma avverso il provvedimento sanzionatorio della CONSOB.

La Corte d'appello di Roma ha tuttavia rigettato l'opposizione, confermando così il provvedimento sanzionatorio adottato dalla CONSOB, con sentenza depositata il 20 novembre 2013.

Contro tale sentenza D. B. ha quindi proposto il ricorso per cassazione che ha dato origine al presente procedimento incidentale di legittimità costituzionale.

1.2.- Secondo il giudice *a quo*, l'art. 187-*sexies* del d.lgs. n. 58 del 1998 sarebbe, in particolare, di dubbia compatibilità con la Costituzione nella parte in cui assoggetta a confisca per equivalente «non soltanto il profitto dell'illecito, ma l'intero prodotto dell'illecito, vale a dire l'equivalente della somma del profitto dell'illecito (ossia la plusvalenza ritratta dalle illecite operazioni di trading) e dei mezzi impiegati per realizzare l'illecito (ossia il denaro o le altre utilità impiegate dall'agente per finanziare dette operazioni di trading)».

1.3.- Ad avviso del rimettente, le questioni concernenti l'art. 187-*sexies* del d.lgs. n. 58 del 1998 sarebbero, anzitutto, rilevanti nel giudizio *a quo*.



Esponde la Corte di cassazione che D. B., essendo in possesso di un'informazione privilegiata, aveva «speso € 123.175,07 (beni utilizzati per commettere l'illecito) per acquistare titoli da cui [aveva] ricavato € 149.760 (prodotto dell'illecito), ritraendo dall'operazione di trading una plusvalenza di € 26.580 (profitto dell'illecito)».

Sulla base dell'art. 187-*sexies* del d.lgs. n. 58 del 1998, in questa sede censurato, la CONSOB ha disposto la confisca di beni immobili sino a concorrenza dell'importo di 149.760 euro, equivalente al prodotto dell'illecito; prodotto che sarebbe a sua volta pari «alla somma del profitto ritratto dall'illecito e dei mezzi impiegati per commetterlo».

Secondo la sezione rimettente, l'accoglimento delle questioni di legittimità prospettate determinerebbe, allora, la necessità di rideterminare l'importo della confisca per equivalente nella somma di 26.580 euro, pari al solo profitto dell'illecito.

1.4.- Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni, il rimettente muove dal presupposto interpretativo, condiviso dalla giurisprudenza della Corte di cassazione e di questa stessa Corte, che la confisca per equivalente applicata nel caso di specie costituisca misura ablativa dalla natura «eminentemente sanzionatoria», in ragione della sua connotazione «prevalentemente afflittiva». Essa colpirebbe infatti beni privi di rapporto di pertinenzialità con l'illecito, ciò che ne marcherebbe la netta distinzione rispetto alla confisca diretta, la quale reagirebbe invece «alla pericolosità indotta nell'autore dell'illecito dalla disponibilità dei beni utilizzati per commetterlo e dei beni dal medesimo ricavati».

Secondo il giudice *a quo*, l'illegittimità costituzionale della confisca obbligatoria del prodotto dell'illecito discenderebbe, in sostanza, dalla «mancanza di proporzionalità tra la misura del sacrificio imposta al sanzionato e le finalità pubbliche da perseguire». Il suo importo risulterebbe infatti, «in relazione al profitto realizzato in una specifica operazione di trading, [...] inversamente proporzionale al vantaggio concretamente derivato all'agente dall'uso di una informazione privilegiata, vale a dire inversamente proporzionale al tasso di profitto dell'operazione stessa; infatti, il tasso di profitto generato da una operazione di trading realizzata abusando di informazioni privilegiate è tanto maggiore quanto minore è l'entità dei mezzi che l'agente ha impiegato (e pertanto vengono assoggettati a confisca) per conseguire il profitto ritratto dall'operazione stessa».

Il rimettente dubita, allora, della compatibilità di tale misura con l'art. 3 Cost., in relazione tanto alle caratteristiche di potenziale eccessività della misura, quanto alla mancanza di un rapporto predefinito tra il valore dei beni suscettibili di confisca e il profitto realizzato dall'agente.

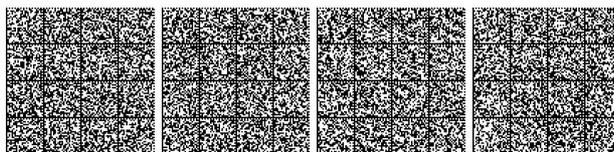
Il difetto di proporzionalità della misura desterebbe, d'altra parte, dubbi anche in ordine alla sua conformità con le esigenze di tutela del diritto di proprietà, riconosciuto, a livello nazionale, dall'art. 42 Cost. e, a livello sovranazionale, dall'art. 1 Prot. addiz. CEDU (quest'ultimo rilevante nell'ordinamento italiano tramite l'art. 117, primo comma, Cost.), in particolare «sotto il profilo dell'inadeguato bilanciamento tra la tutela del diritto di proprietà e le ragioni di interesse generale» che giustificano la misura della confisca.

Infine, le medesime ragioni evidenzerebbero la non manifesta infondatezza dei dubbi di compatibilità della misura in questione con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 17 e 49 CDFUE. L'art. 17 CDFUE tutela, infatti, il diritto di proprietà in termini analoghi all'art. 1 Prot. addiz. CEDU; mentre l'art. 49, paragrafo 3, CDFUE sancisce il principio della proporzionalità delle pene, che secondo il rimettente ben potrebbe essere ritenuto applicabile anche alle sanzioni non formalmente qualificate come pene, ma aventi natura penale secondo i criteri Engel.

1.5.- A parere del giudice *a quo*, i dubbi da ultimo evidenziati, relativi alla possibile incompatibilità della disciplina censurata con gli artt. 17 e 49 CDFUE, renderebbero necessario un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE per chiarire: *a)* se a tali disposizioni debba riconoscersi «efficacia diretta nell'ordinamento degli Stati membri, con conseguente dovere di non applicazione delle norme interne con le norme contrastanti»; *b)* se le nozioni di «reato» e «pena» contenute nell'art. 49 CDFUE «vadano riferite alle previsioni sanzionatorie formalmente qualificate come penali nell'ordinamento dei singoli Stati membri, oppure vadano intese in conformità alla nozione di “materia penale” elaborata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo in riferimento agli articoli 6 e 7 CEDU»; e, infine, *c)* se gli artt. 17 e 49 CDFUE vadano interpretati nel senso che «impongano di ritenere non proporzionata una confisca per equivalente il cui oggetto non sia limitato all'equivalente del profitto ricavato dalle illecite operazioni di trading, ma si estenda anche all'equivalente dei mezzi impiegati per realizzare tali operazioni».

La sezione rimettente ritiene peraltro che - versandosi nella specie in una ipotesi di «doppia pregiudizialità», stanti gli evidenziati dubbi di compatibilità della disposizione censurata sia la Costituzione, sia con la Carta - debba procedersi in prima battuta all'incidente di costituzionalità, secondo le indicazioni offerte da questa Corte con la sentenza n. 269 del 2017.

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



2.1.- L'Avvocatura generale dello Stato eccepisce anzitutto l'inammissibilità delle questioni, in quanto tendenti a ottenere, mediante una pronuncia di natura additivo-manipolativa, l'introduzione nell'ordinamento di una nuova fattispecie di confisca, limitata al profitto ricavato dall'illecito. Siffatto intervento rientrerebbe in un'area riservata alla discrezionalità del legislatore, come confermato dalla circostanza che l'art. 8, comma 3, lettera g), della legge 25 ottobre 2017, n. 163 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2016-2017) ha delegato il Governo a rivedere l'art. 187-*sexies* del decreto legislativo in parola, limitando la confisca al solo profitto dell'illecito.

2.2.- La questione sarebbe, inoltre, inammissibile anche sotto il profilo dell'omessa considerazione, da parte del rimettente, della giurisprudenza delle Sezioni unite penali della Corte di cassazione (sono citate le sentenze 30 gennaio 2014, n. 10561 e 21 luglio 2015, n. 31617), secondo cui la confisca avente a oggetto denaro o altri beni fungibili non potrebbe qualificarsi come confisca per equivalente, bensì come confisca diretta. In base a detta giurisprudenza, verrebbe meno il presupposto interpretativo da cui ha preso le mosse il rimettente, relativo alla natura afflittiva della confisca per equivalente di cui all'art. 187-*sexies* del d.lgs. n. 58 del 1998.

3.- Si è costituito in giudizio D. B., chiedendo l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale prospettate.

La parte - dopo aver ribadito gli argomenti già sviluppati nell'ordinanza di rimessione - sottolinea come la sproporzione della confisca in esame rispetto alla gravità degli illeciti cui si correla sia stata riconosciuta sia dalla CONSOB, nella propria relazione annuale per il 2012, sia dallo stesso legislatore: il quale - dapprima con la legge 9 luglio 2015, n. 114 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2014), rimasta inattuata, e poi con la già menzionata legge n. 163 del 2017 - ha delegato il Governo a limitare la confisca di cui all'art. 187-*sexies* al solo profitto dell'illecito.

Osserva inoltre la parte costituita che l'art. 1 Prot. addiz. CEDU impone la ricerca di un equilibrio tra pubblico interesse e sacrificio della proprietà e che, in base a detto principio, la Corte EDU ha ritenuto contrarie alla garanzia convenzionale talune fattispecie di confisca che realizzavano una ingerenza sproporzionata nel diritto di proprietà.

4.- La CONSOB, parte controricorrente nel procedimento *a quo*, non si è costituita in questo giudizio.

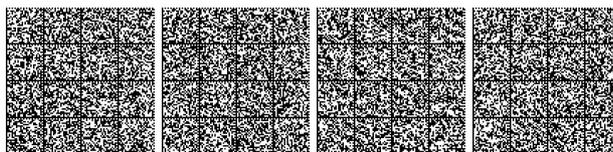
5.- Nella propria memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, l'Avvocatura generale dello Stato ha chiesto la restituzione degli atti al giudice *a quo* affinché valuti l'incidenza dello *ius superveniens* rappresentato dalla modifica dell'art. 187-*sexies* del d.lgs. n. 58 del 1998 operata dall'art. 4, comma 14, del decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 107, recante «Norme di adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 596/2014, relativo agli abusi di mercato e che abroga la direttiva 2003/6/CE e le direttive 2003/124/UE, 2003/125/CE e 2004/72/CE».

Ad avviso dell'Avvocatura generale, l'espunzione dal testo dell'art. 187-*sexies*, comma 1, del d.lgs. n. 58 del 1998 del riferimento ai «beni utilizzati» per commettere l'illecito, e la corrispondente limitazione dell'oggetto della confisca al «prodotto o [...] profitto» dell'illecito, determinerebbero un mutamento sostanziale del quadro normativo di riferimento, tale da imporre al giudice rimettente una nuova valutazione della rilevanza della questione di costituzionalità. Quest'ultima sarebbe stata infatti sollevata sul presupposto della confiscabilità, ai sensi della antecedente formulazione del comma 1 dell'art. 187-*sexies*, non soltanto del profitto dell'illecito, ma anche dei mezzi impiegati per la commissione di quest'ultimo.

6.- Nella propria memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, la parte costituita ha invece sostenuto che l'entrata in vigore del d.lgs. n. 107 del 2018, che ha modificato il testo della disposizione censurata, non priverebbe di rilevanza le questioni sottoposte a questa Corte. La novella ha infatti espunto dal testo dell'art. 187-*sexies* del d.lgs. n. 58 del 1998 il solo riferimento ai «beni utilizzati» per commettere l'illecito, mantenendo intatta la confiscabilità «del prodotto o del profitto».

Ad avviso della parte costituita, militerebbe in favore della decisione nel merito delle questioni da parte di questa Corte anche l'attuale incertezza sull'applicabilità del principio della retroattività della legge più favorevole all'incolpato alle sanzioni amministrative in materia di abusi di mercato. La difesa di D. B. sottolinea, sul punto, come la giurisprudenza di legittimità sia, allo stato, orientata in senso nettamente contrario. Se tale fosse la prospettiva corretta, la restituzione degli atti al giudice *a quo* sarebbe del tutto inutile, posto che questi non potrebbe comunque fare applicazione della disposizione sopravvenuta.

La parte costituita evidenzia, infine, l'inconferenza del richiamo, operato dall'Avvocatura dello Stato, alle sentenze della Corte di cassazione con cui si è affermato che la confisca di somme di denaro ha natura di confisca diretta e non per equivalente, dal momento che - nel caso che ha originato il giudizio *a quo* - il provvedimento di confisca è stato eseguito non già su somme di denaro, bensì su beni immobili.



Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, la Corte di cassazione, sezione seconda civile, ha sollevato due distinti gruppi di questioni di legittimità costituzionale concernenti, rispettivamente, gli artt. 187-*quinquiesdecies* e 187-*sexies* del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52).

1.1.- Preliminarmente, va disposta la separazione del giudizio relativamente alle questioni aventi ad oggetto l'art. 187-*quinquiesdecies* del d.lgs. n. 58 del 1998, in relazione alle quali questa Corte ritiene di dover promuovere, con separata ordinanza, rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130.

Oggetto della presente sentenza sono, pertanto, le sole questioni che concernono l'art. 187-*sexies* del d.lgs. n. 58 del 1998.

2.- La sezione rimettente solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 187-*sexies* del d.lgs. n. 58 del 1998, nel testo originariamente introdotto dall'art. 9, comma 2, lettera *a*), della legge 18 aprile 2005, n. 62 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004), «nella parte in cui esso assoggetta a confisca per equivalente non soltanto il profitto dell'illecito ma anche i mezzi impiegati per commetterlo, ossia l'intero prodotto dell'illecito».

Il giudice *a quo* dubita che tale disposizione contrasti: in primo luogo, con gli artt. 3 e 42 della Costituzione; in secondo luogo, con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmato a Parigi il 20 marzo 1952, ratificato e reso esecutivo con legge 4 agosto 1955, n. 848; in terzo luogo, con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 17 e 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007.

3.- L'art. 187-*sexies* del d.lgs. n. 58 del 1998, nel testo che era in vigore al momento dei fatti e che è oggetto delle odierne censure di legittimità costituzionale, prevedeva al comma 1 che «[l']applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie previste dal presente capo importa sempre la confisca del prodotto o del profitto dell'illecito e dei beni utilizzati per commetterlo», e al comma 2 che «[q]ualora non sia possibile eseguire la confisca a norma del comma 1, la stessa può avere ad oggetto somme di denaro, beni o altre utilità di valore equivalente».

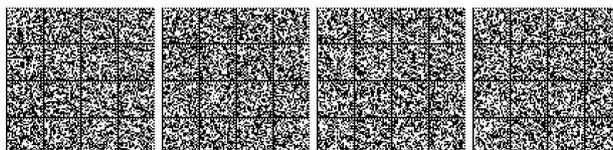
Il giudice *a quo* ritiene che la confisca di somme di denaro, beni o altre utilità di valore equivalente non solo al «profitto» ricavato dall'illecito, ma anche al «prodotto» dell'illecito stesso - ritenuto pari alla somma del «profitto» e dei «beni utilizzati per commetterlo» - si risolverebbe in una sanzione «punitiva» di carattere sproporzionato rispetto al disvalore dell'illecito, e comunque in una compressione eccessiva del diritto di proprietà dell'autore dell'illecito.

Da ciò deriverebbero i vulnera ai parametri costituzionali ed europei (questi ultimi per il tramite degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.) invocati dal rimettente.

In particolare, il carattere sproporzionato per eccesso della misura sarebbe suscettibile, secondo il giudice *a quo*, di tradursi in una violazione tanto dell'art. 3 Cost., quanto delle norme che - a livello costituzionale ed europeo - tutelano il diritto di proprietà: l'art. 42 Cost., da un lato; l'art. 1 Prot. addiz. CEDU e l'art. 17 CDFUE, dall'altro.

Inoltre, dalla natura sostanzialmente «punitiva» della confisca in parola discenderebbe una possibile violazione dell'art. 49 CDFUE, che sancisce il principio per cui «[l]e pene inflitte non devono essere sproporzionate rispetto al reato»; principio che, secondo il rimettente, ben potrebbe essere esteso anche alle sanzioni di carattere sostanzialmente «punitivo» come quella all'esame.

4.- Ha carattere pregiudiziale rispetto all'esame del merito delle questioni, e delle stesse ulteriori eccezioni proposte dall'Avvocatura generale dello Stato, la richiesta da quest'ultima formulata di restituzione degli atti al giudice *a quo* affinché valuti la permanente rilevanza delle questioni alla luce dello *ius superveniens*, rappresentato dalle modifiche apportate alla disposizione censurata dal decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 107, recante «Norme di adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 596/2014, relativo agli abusi di mercato e che abroga la direttiva 2003/6/CE e le direttive 2003/124/UE, 2003/125/CE e 2004/72/CE».



La richiesta non può essere accolta, dovendosi senz'altro escludere - per le ragioni che si andranno subito a chiarire - che l'eventuale applicazione della disposizione novellata nel caso concreto possa produrre effetti *in mitius* rispetto alla previgente disciplina, in questa sede censurata.

4.1.- Nel testo risultante dalle modifiche apportate dal d.lgs. n. 107 del 2018, il comma 1 dell'art. 187-*sexies* del d.lgs. n. 58 del 1998 recita: «[l]'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie previste dal presente capo importa la confisca del prodotto o del profitto dell'illecito». Il comma 2 - che prevede la confisca di somme di denaro, beni o altre utilità di valore equivalente - è rimasto invariato rispetto al testo previgente.

Due sono, dunque, le modifiche apportate dal d.lgs. n. 107 del 2018 al comma 1 dell'art. 187-*sexies*: è scomparso l'avverbio «sempre», che seguiva il verbo «importa»; ed è venuto meno il riferimento ai «beni utilizzati» per commettere l'illecito.

4.2.- Dal testo novellato è stato espunto, anzitutto, l'avverbio «sempre» che compariva nella precedente formulazione.

Non pare, tuttavia, che da ciò possa evincersi - nel silenzio serbato dai lavori preparatori e dalla stessa legge 25 ottobre 2017, n. 163 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2016-2017) - una volontà del legislatore delegato di trasformare in meramente facoltativa una misura che in precedenza era, inequivocabilmente, prevista come obbligatoria. La locuzione «importa» allude, oggi come ieri, a un vero e proprio obbligo a carico della Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) di procedere alla confisca, da esercitare senza alcuno spazio per apprezzamenti discrezionali sulla opportunità o meno di applicare la misura a chi sia stato ritenuto responsabile della commissione di un illecito previsto dal Titolo I-*bis*, Capo III, del d.lgs. n. 58 del 1998.

Ne consegue che, sotto questo profilo, la novella non innova rispetto al contenuto precettivo della previgente disposizione.

4.3.- Dal testo riformulato è poi scomparso il riferimento ai «beni utilizzati» per commettere l'illecito.

Prima facie, tale eliminazione potrebbe produrre effetti nel caso oggetto del giudizio *a quo*, dal momento che la CONSOB ha espressamente qualificato l'importo di 149.470 euro oggetto del provvedimento di confisca come importo equivalente al «prodotto» dell'illecito, a sua volta pari alla somma del «profitto» ricavato dall'illecito e dei «beni utilizzati» per commetterlo. Di talché potrebbe ipotizzarsi che, ove si assumesse in via interpretativa l'efficacia retroattiva della novella del 2018 (che nulla dispone circa la propria efficacia intertemporale), l'espunzione dei «beni utilizzati» per commettere l'illecito dagli oggetti della confisca in esame comporti la necessità di rideterminare l'importo complessivo della misura adottata dalla CONSOB nel caso di specie.

Una più attenta considerazione del provvedimento sanzionatorio oggetto del giudizio *a quo* conduce, tuttavia, a una differente conclusione.

Come già evidenziato (Ritenuto in fatto, punto 1.4.), la CONSOB ha contestato a D. B. di avere acquistato 30.000 azioni della società di cui era amministratore al prezzo complessivo di 123.175,07 euro, essendo in possesso di un'informazione privilegiata, relativa all'imminente lancio di un'offerta pubblica di acquisto volontaria e totalitaria di tale società da parte di altra società di cui lo stesso D. B. era socio. Secondo la prospettazione della CONSOB, al momento della diffusione della notizia del lancio dell'offerta pubblica di acquisto, il valore delle azioni acquistate da D. B. - calcolato sulla base del loro prezzo ufficiale in quella data - si sarebbe innalzato a 149.760 euro complessivi; ciò che avrebbe consentito allo stesso di realizzare un risparmio, rispetto al prezzo che avrebbe dovuto pagare per acquisire quei titoli al momento del lancio dell'offerta pubblica di acquisto, pari a 26.580 euro.

Nell'ottica della CONSOB, dunque, l'importo di 149.760 euro, oggetto di confisca, è equivalente al valore complessivo delle azioni acquistate in precedenza da D. B. sulla base dell'informazione privilegiata di cui egli disponeva, le quali costituivano il «prodotto» della sua condotta illecita; valore a sua volta determinato sulla base del loro prezzo ufficiale determinato al momento del lancio dell'offerta pubblica di acquisto.

In tale prospettiva, risulta evidente che il venir meno della possibilità di confiscare un importo pari ai «beni utilizzati» per commettere l'illecito (nella prospettiva della CONSOB, il denaro originariamente investito per l'acquisto delle 30.000 azioni, pari a 123.175,07 euro) lascerebbe comunque intatto l'obbligo di confiscare il valore equivalente all'intero «prodotto» della condotta, rappresentato dalle azioni acquistate da D. B.: e dunque un valore che la CONSOB ha calcolato, per l'appunto, nella somma di 149.760, confiscata nel caso di specie.



In altre parole, e in termini più generali, il persistente obbligo di confiscare l'intero «prodotto», o il suo valore equivalente, di una condotta di insider trading fa sì che, anche dopo la novella del 2018, continui a essere oggetto di confisca obbligatoria l'intero ammontare degli strumenti finanziari acquistati da chi disponga di un'informazione privilegiata, ovvero - nel caso in cui essi siano stati nel frattempo rivenduti - l'intero loro valore, e non semplicemente il vantaggio economico realizzato mediante l'operazione finanziaria.

5.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito, altresì, l'inammissibilità delle questioni prospettate, che tenderebbero a ottenere, mediante una pronuncia di natura additivo-manipolativa, l'introduzione nell'ordinamento di una nuova fattispecie di confisca, limitata al profitto ricavato dall'illecito; ciò che rientrerebbe invece nelle esclusive prerogative del legislatore.

L'eccezione è infondata.

Questa Corte ha, invero, dichiarato inammissibile una precedente questione di legittimità costituzionale dell'art. 187-*sexies* del d.lgs. n. 58 del 1998 mirante a riconoscere «all'autorità amministrativa (in sede di irrogazione) e al giudice (nell'ambito del giudizio di opposizione) il potere di “graduare” la misura “in rapporto alla gravità in concreto della violazione commessa”», in base alle stesse istanze di proporzionalità della sanzione che vengono invocate in questa sede. Questa Corte ritenne allora che il *petitum* assumesse «il carattere di una “novità di sistema”: circostanza che lo colloca al di fuori dell'area del sindacato di legittimità costituzionale, per rimmetterlo alle eventuali e future soluzioni di riforma, affidate in via esclusiva alle scelte del legislatore» (sentenza n. 252 del 2012). Il carattere “creativo” della soluzione in quell'occasione prospettata dal giudice rimettente discendeva, in effetti, dalla richiesta di introdurre un elemento di flessibilità nel quantum confiscabile in relazione alla concreta gravità dell'illecito: soluzione reputata inconciliabile con la natura “fissa” della confisca, che - nel vigente sistema normativo - può essere obbligatoria o facoltativa, ma non consente graduazioni quantitative affidate alla valutazione discrezionale dell'autorità che dispone la misura (ancora, sentenza n. 252 del 2012).

Il *petitum* delle odierne questioni di legittimità costituzionale è però del tutto diverso, essendo finalizzato a ottenere una pronuncia non già additivo-manipolativa, come quella cui mirava l'ordinanza di rimessione decisa con la sentenza n. 252 del 2012, bensì parzialmente ablativa. Il giudice *a quo* chiede infatti, in sostanza, che dall'art. 187-*sexies* del d.lgs. n. 58 del 1998 siano eliminati il riferimento ai «mezzi impiegati [*recte*: beni utilizzati] per commetter[e]» l'illecito, nonché al «prodotto» dell'illecito medesimo, con conseguente conservazione della sola parte della disposizione concernente il «profitto».

L'intervento sollecitato mira, dunque, semplicemente, a ridurre gli oggetti della confisca prevista dalla disposizione censurata; confisca che resterebbe però obbligatoria per la parte residua, relativa al profitto dell'illecito, che dovrebbe essere interamente confiscato (in via diretta o per equivalente). Nessuna manipolazione “creativa” deriverebbe, pertanto, dall'eventuale accoglimento delle questioni ora prospettate, che risultano pertanto - sotto questo profilo - ammissibili.

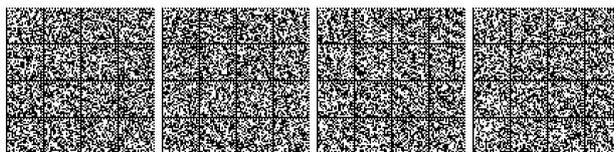
6.- L'Avvocatura generale dello Stato eccepisce, infine, che il giudice *a quo* avrebbe errato nel considerare la confisca applicata nel caso di specie come confisca per equivalente, dovendo invece la stessa essere qualificata come confisca diretta, in quanto avente a oggetto somme di denaro.

Nemmeno questa eccezione è fondata.

A prescindere dalla considerazione che, come si evince dagli atti di causa, nel caso di specie la misura ablativa ha attinto due immobili di proprietà di D. B. e non già somme di denaro, occorre rilevare che la CONSOB ha espressamente indicato come «prodotto» dell'illecito le azioni acquistate da D. B., le quali però non sono state direttamente sottoposte a confisca. La misura ablativa ha, piuttosto, attinto beni di valore corrispondente a quello delle azioni acquistate, sino a concorrenza dell'importo pari - appunto - al valore di quelle azioni, sulla base del loro prezzo ufficiale al momento del lancio dell'offerta pubblica di acquisto.

Non v'è dubbio, pertanto, che l'ablazione patrimoniale di cui è causa si debba qualificare come confisca per equivalente del prodotto dell'illecito.

7.- Pur in assenza di una specifica eccezione sul punto, va infine affermata - in conformità ai principi espressi nelle sentenze n. 269 del 2017, n. 20 del 2019 e n. 63 del 2019 - l'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale prospettate con riferimento agli artt. 17 e 49 CDFUE, per il tramite degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.: questioni che questa Corte ha il compito di vagliare, essendo stata a ciò sollecitata dal giudice *a quo*.



8.- Nel merito, le questioni sono fondate, in relazione a tutti i parametri invocati.

In materia penale, la giurisprudenza di questa Corte considera costituzionalmente illegittime pene manifestamente sproporzionate per eccesso in relazione alla gravità del reato, in ragione del loro contrasto con gli artt. 3 e 27 Cost. (*infra*, punto 8.1.). Sanzioni amministrative manifestamente sproporzionate per eccesso rispetto alla gravità dell'illecito violano, dal canto loro, l'art. 3 Cost. in combinato disposto con le norme costituzionali che tutelano i diritti di volta in volta incisi dalla sanzione, nonché - nell'ambito del diritto dell'Unione europea - l'art. 49, paragrafo 3, CDFUE (*infra*, punto 8.2.). La confisca per equivalente del «prodotto» degli illeciti previsti dal Titolo I-*bis*, Capo III, del d. lgs. n. 58 del 1998 e dei «beni utilizzati» per commetterli conduce a risultati sanzionatori manifestamente sproporzionati per eccesso rispetto alla gravità degli illeciti in questione (*infra*, punto 8.3.). Il rischio di eccessi punitivi conseguenti alla previsione dell'obbligatorietà della confisca del «prodotto» degli illeciti amministrativi in questione e dei «beni utilizzati» per commetterli era stato del resto da tempo rilevato da questa Corte e dalla stessa CONSOB, tanto che il legislatore - mediante la legge n. 163 del 2017 - aveva delegato il Governo a rivedere la disposizione qui censurata, prevedendo la confisca del solo «profitto» derivato dagli illeciti in questione (*infra*, punto 8.4.). La dichiarazione di illegittimità costituzionale *in parte qua* della disposizione censurata non è, d'altra parte, in contrasto con gli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea, che impongono soltanto la confisca del profitto che l'autore abbia ricavato dagli illeciti in questione (*infra*, punto 8.5.).

8.1.- Come già si è osservato, il nucleo essenziale delle censure sollevate dal giudice *a quo* concerne il carattere sproporzionato della sanzione costituita dalla confisca per equivalente del «prodotto» dell'illecito di insider trading e dei «beni utilizzati» per commetterlo, e la sua correlativa eccessiva incidenza sul diritto di proprietà dell'autore dell'illecito.

La giurisprudenza di questa Corte ha avuto varie occasioni di confrontarsi con il quesito se, e in che limiti, sia possibile un sindacato di legittimità costituzionale sulle tipologie e sulla misura di sanzioni amministrative alla luce del criterio di proporzionalità della sanzione. Tuttavia, l'angolo visuale pressoché esclusivo dal quale tali questioni sono state affrontate è stato soltanto quello del divieto di automatismi legislativi nell'applicazione della sanzione (*infra*, punto 8.2.2.): divieto che costituisce soltanto uno dei profili che vengono in considerazione nella questione oggi all'esame di questa Corte.

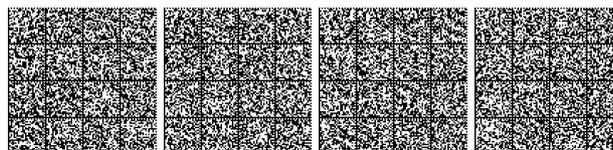
Numerose - e assai più variegate nella tipologia di valutazioni effettuate dalla Corte - sono, invece, le pronunce che concernono la parallela questione del sindacato sulle scelte sanzionatorie del legislatore in materia penale, sulla quale conviene anzitutto brevemente soffermarsi.

8.1.1. - Nell'ambito del diritto penale, la costante giurisprudenza di questa Corte riconosce un'ampia discrezionalità al legislatore nella determinazione delle pene da comminare per ciascun reato. Tale discrezionalità si estende in linea di principio al quomodo così come al quantum della pena, essendo riservata al legislatore - in forza dello stesso art. 25, secondo comma, Cost. - la scelta delle pene più adeguate allo scopo di tutelare i beni giuridici tutelati da ciascuna norma incriminatrice, nonché la determinazione dei loro limiti minimi e massimi.

Tale discrezionalità è soggetta, tuttavia, a una serie di vincoli derivanti dalla Costituzione, tra i quali il divieto di comminare pene manifestamente sproporzionate per eccesso, che viene in questa sede in considerazione.

8.1.2.- Il sindacato sulla proporzionalità della pena si è storicamente affermato, nella giurisprudenza di questa Corte, anzitutto sotto il profilo del principio di eguaglianza ex art. 3 Cost. Da tale principio si è tratta la naturale implicazione relativa alla necessità che a fatti di diverso disvalore corrispondano diverse reazioni sanzionatorie; con conseguente atteggiarsi del giudizio di legittimità costituzionale sulla misura della pena secondo uno schema triadico, imperniato attorno al confronto tra la previsione sanzionatoria censurata e quella apprestata per altra figura di reato di pari o addirittura maggiore gravità, assunta quale *tertium comparationis* (sentenze n. 68 del 2012, n. 409 del 1989 e n. 218 del 1974, nonché - sotto il duplice profilo del contrasto con gli artt. 3 e 8 Cost. - sentenze n. 327 del 2002, n. 508 del 2000 e n. 329 del 1997).

8.1.3.- La valorizzazione, accanto all'art. 3 Cost., del parametro rappresentato dall'art. 27, terzo comma, Cost. - e in particolare del necessario orientamento alla rieducazione che la pena deve possedere - ha condotto in altre pronunce questa Corte (a partire dalle sentenze n. 343 del 1993, n. 422 del 1993 e n. 341 del 1994) a estendere il proprio sindacato anche a ipotesi in cui la pena comminata dal legislatore appaia manifestamente sproporzionata non tanto in rapporto alle pene previste per altre figure di reato, quanto piuttosto in rapporto - direttamente - alla gravità delle condotte abbracciate dalla fattispecie astratta, senza che sia più necessaria l'evocazione di alcuno specifico *tertium comparationis* da



parte del rimettente, se non al limitato fine di assistere questa Corte nell'individuazione del trattamento sanzionatorio che possa sostituirsi, in attesa di un sempre possibile intervento del legislatore, a quello dichiarato incostituzionale (in questo senso, in particolare, sentenze n. 40 del 2019, n. 222 del 2018 e n. 236 del 2016). Ciò nella consapevolezza che pene eccessivamente severe tendono a essere percepite come ingiuste dal condannato, e finiscono così per risolversi in un ostacolo alla sua rieducazione (sentenza n. 68 del 2012).

Nella stessa ottica debbono, d'altra parte, essere lette le numerose pronunce che hanno inciso sull'art. 69, ultimo comma, del codice penale, in ragione dell'esigenza di evitare l'irrogazione in concreto di pene sproporzionate per eccesso per effetto del divieto di prevalenza di talune circostanze attenuanti sulle aggravanti indicate in quella disposizione (sentenze n. 205 del 2017, nn. 106 e 105 del 2014 e n. 251 del 2012).

8.1.4.- La considerazione, accanto all'art. 3 Cost., del principio di personalità della responsabilità penale sancito dal primo comma dell'art. 27 Cost. - da leggersi anch'esso alla luce della necessaria funzione rieducativa della pena di cui al terzo comma dello stesso art. 27 Cost. - è inoltre alla base dell'ulteriore canone della necessaria individualizzazione della pena, pure enucleato da una risalente giurisprudenza di questa Corte, che si oppone in linea di principio alla previsione di pene fisse nel loro ammontare (sentenza n. 222 del 2018, che richiama in senso conforme le sentenze n. 50 del 1980, n. 104 del 1968 e n. 67 del 1963). Tale canone esige che - nel passaggio dalla comminatoria astratta operata dal legislatore alla sua concreta inflizione da parte del giudice - la pena si atteggi come risposta proporzionata anche alla concreta gravità, oggettiva e soggettiva, del singolo fatto di reato; il che comporta, almeno di regola, la necessità dell'attribuzione al giudice di un potere discrezionale nella determinazione della pena nel caso concreto, entro un minimo e un massimo predeterminati dal legislatore.

8.2.- Occorre a questo punto vagliare se, ed eventualmente in che limiti, tali principi possano essere ritenuti applicabili anche alla materia, che viene qui in considerazione, delle sanzioni amministrative.

8.2.1.- Questa Corte ha esteso in molteplici occasioni alle sanzioni amministrative di carattere sostanzialmente "punitivo" talune garanzie riservate dalla Costituzione alla materia penale.

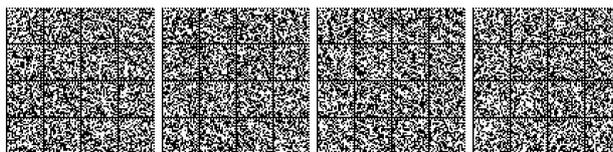
Ciò è accaduto, in particolare, in relazione ad una serie di corollari del principio *nullum crimen, nulla poena sine lege* enunciato dall'art. 25, secondo comma, Cost., quali il divieto di retroattività delle modifiche sanzionatorie in *peius* (sentenze n. 223 del 2018, n. 68 del 2017, n. 276 del 2016, n. 104 del 2014 e n. 196 del 2010), della sufficiente precisione del precetto sanzionato (sentenze n. 121 del 2018 e n. 78 del 1967), nonché della retroattività delle modifiche sanzionatorie *in mitius* (sentenza n. 63 del 2019).

Una tale estensione non è avvenuta, invece, in relazione ai principi in materia di responsabilità penale stabiliti dall'art. 27 Cost. (sentenza n. 281 del 2013 e ordinanza n. 169 del 2013). Tali principi - a cominciare dalla necessaria funzione rieducativa della pena - appaiono infatti strettamente connessi alla logica della pena privativa, o quanto meno limitativa, della libertà personale, attorno alla quale è tutt'oggi costruito il sistema sanzionatorio penale, e che resta sempre più o meno direttamente sullo sfondo anche nell'ipotesi in cui vengano irrogate pene di natura diversa, come rimedio di ultima istanza in caso di inadempimento degli obblighi da esse derivanti.

8.2.2.- Cionondimeno, non può dubitarsi che il principio di proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità dell'illecito sia applicabile anche alla generalità delle sanzioni amministrative.

Come anticipato, questa Corte ha già, in numerose occasioni, invocato tale principio - anche in relazione a misure delle quali veniva espressamente negata la natura "punitiva" (come nel caso deciso dalla sentenza n. 22 del 2018) - a fondamento di dichiarazioni di illegittimità costituzionale di automatismi sanzionatori, ritenuti non conformi al principio in questione proprio perché esso postula «l'adeguatezza della sanzione al caso concreto»; adeguatezza che «non può essere raggiunta se non attraverso la concreta valutazione degli specifici comportamenti messi in atto nella commissione dell'illecito» (sentenza n. 161 del 2018; nello stesso senso, *ex multis*, sentenze n. 268 del 2016 e n. 170 del 2015).

8.2.3.- Il principio di proporzionalità della sanzione possiede, peraltro, potenzialità applicative che eccedono l'orizzonte degli automatismi legislativi, come dimostra proprio la giurisprudenza relativa alla materia penale appena rammentata, e i cui principali approdi sono estensibili anche alla materia delle sanzioni amministrative, rispetto alla quale - peraltro - il principio in parola non trae la propria base normativa dal combinato disposto degli artt. 3 e 27 Cost., bensì dall'art. 3 Cost. in combinato disposto con le norme costituzionali che tutelano i diritti di volta in volta incisi dalla sanzione.



Non erra, pertanto, il giudice rimettente nell'identificare nel combinato disposto degli artt. 3 e 42 Cost. il fondamento domestico del principio di proporzionalità di una sanzione che, come la confisca di cui è discorso, incide in senso limitativo sul diritto di proprietà dell'autore dell'illecito; né erra nell'identificare negli artt. 1 Prot. addiz. CEDU e nell'art. 17 CDFUE i fondamenti, rispettivamente, nel diritto della Convenzione e dell'Unione europea, del principio in questione, in quanto riferito a una sanzione patrimoniale.

8.2.4.- A tali basi normative parrebbe altresì affiancarsi, nell'ambito del diritto dell'Unione europea, l'art. 49, paragrafo 3, CDFUE.

Ancorché il testo di tale disposizione faccia riferimento alle «pene» e al «reato», la Corte di giustizia dell'Unione europea ha recentemente considerato applicabile tale principio all'insieme delle sanzioni - penali e amministrative, queste ultime anch'esse di carattere «punitivo» - irrogate in seguito alla commissione di un fatto di manipolazione del mercato, ai fini della verifica del rispetto del diverso principio del *ne bis in idem* (Corte di giustizia, sentenza 20 marzo 2018, *Garlsson Real Estate SA e altri*, in causa C-537/16, paragrafo 56). Ciò in coerenza con la Spiegazione relativa all'art. 49 CDFUE, ove si chiarisce che «[i]l paragrafo 3 riprende il principio generale della proporzionalità dei reati e delle pene sancito dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità»: giurisprudenza, quest'ultima, formatasi esclusivamente in materia di sanzioni amministrative applicate dalle istituzioni comunitarie.

Lo stesso art. 49, paragrafo 3, CDFUE è stato del resto recentemente invocato dalla Sezioni unite civili della Corte di cassazione a fondamento dell'affermazione secondo cui anche forme di risarcimento con funzione prevalentemente deterrente come i «punitive damages» eventualmente disposti da una sentenza straniera debbono comunque rispettare il principio di proporzionalità per poter essere riconosciuti nel nostro ordinamento (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 5 luglio 2017, n. 16601).

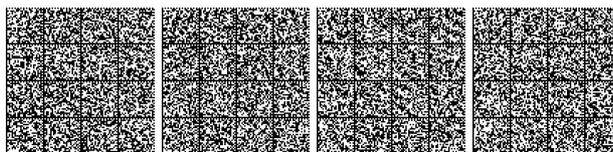
8.2.5.- La stessa giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ha, in alcune sentenze su cui ha giustamente richiamato l'attenzione la parte privata, ritenuto illegittime - al metro dell'art. 1 Prot. addiz. CEDU - confische amministrative aventi ad oggetto l'intero ammontare di denaro che non era stato dichiarato alla dogana, e non soltanto l'importo dei diritti doganali evasi. E ciò proprio in relazione al carattere manifestamente sproporzionato di simili misure rispetto ai pur legittimi fini perseguiti dallo Stato, in relazione alla concreta gravità degli illeciti che di volta in volta venivano in considerazione, tenuto conto anche del fatto che le misure ablative in questione si sommano alle sanzioni pecuniarie irrogate per l'omessa dichiarazione delle somme (Corte EDU, sentenze 31 gennaio 2017, *Boljević contro Croazia*; 26 febbraio 2009, *Grifhorst contro Francia*, paragrafi 87 e seguenti; 5 febbraio 2009, *Gabrić contro Croazia* paragrafi 34 e seguenti; 9 luglio 2009, *Moon contro Francia*, paragrafi 46 e seguenti; 6 novembre 2008, *Ismayilov contro Russia*).

8.3.- È, dunque, sulla base di tali principi che deve essere scrutinata la legittimità costituzionale della disposizione censurata, che impone la confisca alternativa, diretta o per equivalente, del «prodotto» o del «profitto» degli illeciti previsti dal Titolo I-*bis*, Capo III, del d.lgs. n. 58 del 1998, oltre che dei «beni utilizzati» per commettere gli illeciti medesimi.

8.3.1.- Secondo le consolidate coordinate penalistiche, delle quali il lessico utilizzato nella disposizione censurata è debitrice, «prodotto» di un illecito è «il risultato empirico dell'illecito, cioè le cose create, trasformate, adulterate o acquistate mediante il reato» (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 27 marzo 2008, n. 26654). In altre parole, costituiscono «prodotto» tutte le cose materiali che, in una prospettiva puramente causale, «derivano» dalla commissione dell'illecito medesimo. È pertanto «prodotto» del reato il documento contraffatto, il nastro contenente la registrazione di una conversazione illegalmente intercettata, la cosa acquistata da chi ne conosceva l'origine delittuosa.

In questa logica, il «prodotto» di un illecito come l'abuso di informazioni privilegiate - che consiste, nel suo nucleo essenziale, nel compimento di operazioni di compravendita di strumenti finanziari da parte di chi possiede un'informazione ancora riservata, la cui successiva diffusione al pubblico potrebbe determinare una variazione del prezzo di tali strumenti - non può che essere rappresentato dall'insieme degli strumenti acquistati, ovvero dall'intera somma ricavata dalla loro vendita (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 6 aprile 2018, n. 8590).

8.3.2.- Il «profitto» è, invece, l'utilità economica conseguita mediante la commissione dell'illecito. Nelle ipotesi di acquisto di strumenti finanziari, il profitto consiste dunque nel risultato economico dell'operazione valutato nel momento in cui l'informazione privilegiata della quale l'agente disponeva diviene pubblica, calcolato più in particolare sottraendo al valore degli strumenti finanziari acquistati il costo effettivamente sostenuto dall'autore per compiere l'operazione, così da quantificare l'effettivo «guadagno» (in termini finanziari, la «plusvalenza») ovvero, come nel caso di specie, il «risparmio di spesa» che l'agente abbia tratto dall'operazione.



Nelle ipotesi di vendita di strumenti finanziari sulla base di un'informazione privilegiata, il «profitto» conseguito non potrà invece che identificarsi nella «perdita evitata» in rapporto al successivo deprezzamento degli strumenti, conseguente alla diffusione dell'informazione medesima; e dunque andrà calcolato sulla base della differenza tra il corrispettivo ottenuto dalla vendita degli strumenti finanziari, e il loro successivo (diminuito) valore. Conclusione, questa, suggerita anche da un'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea dell'art. 187-*sexies* del d.lgs. n. 58 del 1998, avuto riguardo in particolare al Regolamento (UE) n. 596/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativo agli abusi di mercato (regolamento sugli abusi di mercato) e che abroga la direttiva 2003/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e le direttive 2003/124/CE, 2003/125/CE e 2004/72/CE della Commissione: regolamento il cui art. 30, paragrafo 2, lettera *b*), impone agli Stati membri l'obbligo di prevedere «la restituzione dei guadagni realizzati o delle perdite evitate grazie alla violazione, per quanto possano essere determinati».

8.3.3.- Quanto infine ai «beni utilizzati» per commettere l'illecito, in tema di abusi di mercato essi - lungi dal poter essere identificati nei tradizionali instrumenta sceleris, in genere rappresentati da cose intrinsecamente pericolose se lasciate nella disponibilità del reo, come negli esempi di scuola del grimaldello o della stampante di monete false - non possono che consistere nelle somme di denaro investite nella transazione, ovvero negli strumenti finanziari alienati dall'autore.

8.3.4.- Da tutto ciò consegue che, in tema di abusi di mercato, mentre l'ablazione del «profitto» ha una mera funzione ripristinatoria della situazione patrimoniale precedente in capo all'autore, la confisca del «prodotto» - identificato nell'intero ammontare degli strumenti acquistati dall'autore, ovvero nell'intera somma ricavata dalla loro alienazione - così come quella dei «beni utilizzati» per commettere l'illecito - identificati nelle somme di denaro investite nella transazione, ovvero negli strumenti finanziari alienati dall'autore - hanno un effetto peggiorativo rispetto alla situazione patrimoniale del trasgressore.

Tali forme di confisca assumono pertanto una connotazione «punitiva», infliggendo all'autore dell'illecito una limitazione al diritto di proprietà di portata superiore (e, di regola, assai superiore) a quella che deriverebbe dalla mera ablazione dell'ingiusto vantaggio economico ricavato dall'illecito.

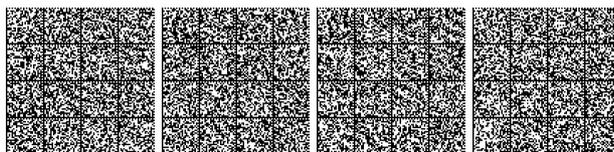
Muovendo da questa prospettiva, del resto, la Corte Suprema degli Stati Uniti ha recentemente affermato la natura «punitiva» - e non meramente ripristinatoria - della misura, funzionalmente analoga a quella ora in considerazione, del «disgorgement» applicato dalla Security Exchange Commission (SEC) in materia di abusi di mercato; e ciò proprio in quanto tale misura - estendendosi all'intero risultato della transazione illecita - eccede, di regola, il valore del vantaggio economico che l'autore ha tratto dalla transazione stessa (Corte suprema degli Stati Uniti, sentenza 5 giugno 2017, *Kokesh* contro Security Exchange Commission).

8.3.5.- Nel vigente sistema sanzionatorio degli abusi di mercato, la (predominante) componente «punitiva» insita nella confisca del «prodotto» dell'illecito e dei «beni utilizzati» per commetterlo si aggiunge all'afflizione determinata dalle altre sanzioni previste dal d.lgs. n. 58 del 1998 e, in particolare, dalla sanzione amministrativa pecuniaria. Una sanzione, quest'ultima, la cui cornice edittale è essa pure di eccezionale severità, potendo giungere sino ad un massimo (oggi) di cinque milioni di euro, aumentabili in presenza di particolari circostanze fino al triplo, ovvero fino al maggiore importo di dieci volte il profitto conseguito ovvero le perdite evitate per effetto dell'illecito.

8.3.6.- A giudizio di questa Corte, la combinazione tra una sanzione pecuniaria di eccezionale severità, ma graduabile in funzione della concreta gravità dell'illecito e delle condizioni economiche dell'autore dell'infrazione, e una ulteriore sanzione anch'essa di carattere «punitivo» come quella rappresentata dalla confisca del prodotto e dei beni utilizzati per commettere l'illecito, che per di più non consente all'autorità amministrativa e poi al giudice alcuna modulazione quantitativa, necessariamente conduce, nella prassi applicativa, a risultati sanzionatori manifestamente sproporzionati.

Simili risultati sono emblematicamente illustrati dal caso oggetto del giudizio *a quo*, in cui l'autore di una condotta di insider trading è stato punito con una sanzione pecuniaria di 200.000 euro, che si è aggiunta alla confisca per equivalente dell'intero valore delle azioni acquistate avvalendosi di un'informazione privilegiata, pari a ulteriori 149.760 euro, a fronte di un vantaggio economico di 26.580 euro conseguito dall'operazione. A conti fatti, la componente «punitiva» di tale complessiva sanzione - risultante dalla somma tra la sanzione pecuniaria e la confisca di ciò che eccede rispetto al profitto tratto dall'operazione - è qui pari a circa tredici volte tale profitto: un coefficiente che non può che apparire manifestamente eccessivo rispetto ai legittimi scopi di prevenzione generale e speciale perseguiti dalla norma che vieta l'insider trading.

8.4.- Nel dichiarare inammissibile la questione di costituzionalità dell'art 187-*sexies* del d.lgs. n. 58 del 1998 all'epoca sollevata, questa Corte aveva del resto già riconosciuto che quello delle «conseguenze ultra modum che possono scaturire, in determinati contesti, dalla previsione della confisca obbligatoria, non solo del profitto, ma anche dei beni strumentali alla commissione dell'illecito» costituisce un «problema in sé reale e avvertito, da sottoporre all'attenzione del legislatore» (sentenza n. 252 del 2012), al quale tuttavia la Corte non ritenne in quell'occasione di poter porre direttamente rimedio in considerazione della peculiare formulazione del petitum allora sottopostole (*supra*, punto 5).



L'ammonimento di questa Corte non era sfuggito alla CONSOB, la quale - come giustamente rammentato dalla difesa della parte privata - aveva richiamato il legislatore, nella propria Relazione annuale per il 2012, all'opportunità di riformare «l'attuale disciplina della confisca obbligatoria (art. 187-*sexies*), suscettibile di rivelarsi [...] particolarmente afflittiva e non proporzionata all'effettiva gravità dell'illecito accertato», auspicando l'introduzione di coefficienti di graduabilità del quantum della sanzione, in grado di assicurarne la commisurazione individualizzata in relazione alla gravità concreta dell'illecito medesimo.

A tale sollecitazione il legislatore ha in effetti risposto con la legge n. 163 del 2017, che, all'art. 8, comma 3, lettera g), ha delegato il Governo a rivedere l'art. 187-*sexies* del d.lgs. n. 58 del 1998 «in modo tale da assicurare l'adeguatezza della confisca, prevedendo che essa abbia ad oggetto, anche per equivalente, il profitto derivato dalle previsioni del regolamento (UE) n. 596/2014»: formulazione, questa, che non fa più alcuna menzione né del «prodotto» dell'illecito, né dei «beni utilizzati» per commetterlo, considerati evidentemente forieri di eccessi sanzionatori.

A fronte poi della predisposizione da parte del Governo di uno schema di decreto che eliminava bensì la previsione della confisca dei «beni utilizzati» per commettere l'illecito, ma non quella del «prodotto» dell'illecito medesimo, il Commissario della CONSOB, sentito il 17 luglio 2018 in audizione dalle Commissioni riunite Giustizia e Finanze della Camera, auspicò l'accoglimento da parte del legislatore delegato della «posizione già espressa dal Parlamento e fatta propria dalla CONSOB», prevedendo «la confisca limitatamente al profitto delle violazioni in materia di abuso di informazioni privilegiate e di manipolazione, di cui agli artt. 187-*bis* e 187-*ter*» del d.lgs. 58 del 1998.

Il legislatore delegato non ha, tuttavia, accolto tale auspicio, riconfermando nel novellato art. 187-*sexies* del d. lgs. n. 58 del 1998, come modificato dal d.lgs. n. 107 del 2018, la confiscabilità tanto del «profitto» quanto del «prodotto» dell'illecito, con ciò riproponendo nella nuova disposizione i vizi che affliggevano quella previgente.

La diversa struttura dell'odierna questione di legittimità costituzionale rispetto a quella decisa con la menzionata sentenza n. 252 del 2012 consente, ora, a questa Corte di porre rimedio a tali vizi di legittimità costituzionale, attraverso una pronuncia di carattere parzialmente ablativo in grado di ovviare alle conseguenze «ultra modum» che discendono dalla disciplina censurata.

8.5.- Né l'odierna pronuncia incontra alcun ostacolo nel diritto dell'Unione europea, il quale non impone la confisca del «prodotto» dell'illecito e dei «beni utilizzati» per commetterlo.

Come anticipato, infatti, il vigente Regolamento n. 596/2014 richiede soltanto agli Stati membri - all'art. 30, paragrafo 2, lettera b) - di prevedere «la restituzione dei guadagni realizzati o delle perdite evitate grazie alla violazione, per quanto possano essere determinati».

Come risulta anche dalle diverse versioni linguistiche del testo («the disgorgement of the profits gained or losses avoided», in inglese; «la restitution de l'avantage retiré de cette violation ou des pertes qu'elle a permis d'éviter», in francese; «den Einzug der infolge des Verstoßes erzielten Gewinne oder vermiedene Verluste», in tedesco; «la restitución de los beneficios obtenidos o de las pérdidas evitadas», in spagnolo), il regolamento in parola allude senza equivoco al solo «vantaggio economico» (in termini di guadagno o di perdita evitata) ottenuto dal compimento di un'operazione in condizioni di asimmetria informativa e in violazione di un dovere di astensione - per effetto del possesso di un'informazione privilegiata - rispetto alla generalità degli operatori nel mercato degli strumenti finanziari.

9.- Da quanto precede consegue l'illegittimità costituzionale della previsione della confisca obbligatoria del «prodotto» dell'illecito amministrativo e dei «beni utilizzati» per commetterlo, in ragione del suo contrasto con gli artt. 3, 42 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, nonché degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. in relazione agli artt. 17 e 49, paragrafo 3, CDFUE.

Il giudice *a quo* parrebbe, invero, circoscrivere il petitum alla dichiarazione di illegittimità costituzionale della sola previsione della loro confisca per equivalente. Al riguardo, va tuttavia considerato che l'effetto manifestamente sproporzionato della confisca in oggetto - esattamente posto in luce dall'ordinanza di rimessione - non dipende dal fatto che la misura abbia ad oggetto direttamente i beni o il denaro ricavati dalla transazione o utilizzati nella transazione stessa, ovvero beni o denaro di valore equivalente; quanto, piuttosto, dalla stessa previsione dell'obbligo di procedere alla confisca del «prodotto» dell'illecito e dei «beni utilizzati» per commetterlo.

Va, pertanto, dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 187-*sexies*, del d.lgs. n. 58 del 1998, nel testo originariamente introdotto dall'art. 9, comma 2, lettera a), della legge n. 62 del 2005, nella parte in cui prevede la confisca obbligatoria, diretta o per equivalente, del «prodotto» dell'illecito e dei «beni utilizzati» per commetterlo, e non del solo «profitto».

10.- La presente dichiarazione di illegittimità costituzionale deve essere estesa, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), all'art. 187-*sexies* del d.lgs. n. 58 del 1998, nella versione risultante dalle modifiche apportate dall'art. 4, comma 14, del d.lgs. n. 107 del 2018, nella parte in cui prevede la confisca obbligatoria, diretta o per equivalente, del «prodotto» dell'illecito, e non del solo profitto, per contrasto con tutti i parametri invocati nell'ordinanza di rimessione.



Nonostante la già ricordata disposizione della legge delega n. 163 del 2017 (*supra*, punto 8.4.), che delegava il Governo a rivedere l'art. 187-*sexies* del d.lgs. n. 58 del 1998 limitando l'oggetto della confisca ivi prevista al solo «profitto derivato dalle previsioni del regolamento (UE) n. 596/2014», il d.lgs. n. 107 del 2018 ha invece confermato la confisca obbligatoria, in via alternativa, del «profitto» o del «prodotto» dell'illecito, espungendo soltanto il riferimento ai «beni utilizzati» per commetterlo, presente nella versione previgente.

In tal modo, il legislatore delegato ha riprodotto, seppure parzialmente, una disposizione che si espone ai medesimi vizi di legittimità costituzionale che affliggono la disciplina previgente. Anche tale disposizione deve pertanto essere dichiarata, in via consequenziale, costituzionalmente illegittima *in parte qua*.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dispone la separazione del giudizio promosso dalla Corte di cassazione, sezione seconda civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe, riservando a separata pronuncia la decisione delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 187-*quinquiesdecies* del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), sollevate in riferimento agli artt. 24, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, e all'art. 14, comma 3, lettera g), del Patto internazionale sui diritti civili e politici adottato a New York il 16 dicembre 1966, ratificato e reso esecutivo con la legge 25 ottobre 1977, n. 881, nonché in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 187-*sexies* del d.lgs. n. 58 del 1998, nel testo originariamente introdotto dall'art. 9, comma 2, lettera a), della legge 18 aprile 2005, n. 62 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004), nella parte in cui prevede la confisca obbligatoria, diretta o per equivalente, del prodotto dell'illecito e dei beni utilizzati per commetterlo, e non del solo profitto;

3) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 187-*sexies* del d.lgs. n. 58 del 1998, nella versione risultante dalle modifiche apportate dall'art. 4, comma 14, del decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 107, recante «Norme di adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 596/2014, relativo agli abusi di mercato e che abroga la direttiva 2003/6/CE e le direttive 2003/124/UE, 2003/125/CE e 2004/72/CE», nella parte in cui prevede la confisca obbligatoria, diretta o per equivalente, del prodotto dell'illecito, e non del solo profitto.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 marzo 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

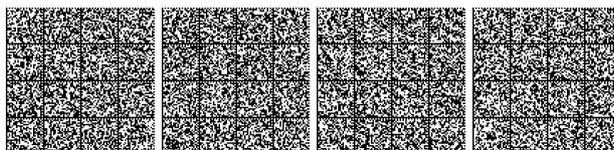
Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 maggio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 113

Sentenza 3 aprile - 10 maggio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Pubblicità sulle strade - Collocazione di cartelloni pubblicitari in difformità delle prescrizioni di cui all'autorizzazione - Sanzione amministrativa.

- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 23, comma 12, nel testo sostituito dall'art. 36, comma 10-bis, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, in legge 15 luglio 2011, n. 111.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 12, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), nel testo sostituito dall'articolo 36, comma 10-bis, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, in legge 15 luglio 2011, n. 111, promosso dal Tribunale ordinario di Verona, nel procedimento vertente tra la Girardi Pubblicità Group srl e il Comune di Verona, con ordinanza del 5 aprile 2018, iscritta al n. 102 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 2018.

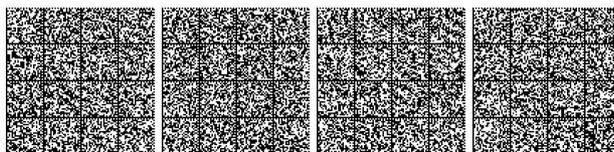
Visti l'atto di costituzione di Girardi Pubblicità Group srl, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 3 aprile 2019 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi gli avvocati Riccardo Ruffo, Elena Ruffo e Andrea Manzi per la Girardi Pubblicità Group srl e l'avvocato dello Stato Gabriella D'Avanzo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Nel corso di un giudizio di appello - avverso una decisione del Giudice di pace di Verona, con la quale era stata respinta l'opposizione proposta dalla società ricorrente avverso tre processi verbali elevati per violazione dell'art. 23, comma 12, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), nel testo sostituito dall'art. 36, comma 10-bis, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, in legge 15 luglio 2011, n. 111 - l'adito Tribunale ordinario di Verona, sezione terza civile, in composizione monocratica, premessane la rilevanza, ha sollevato, con l'ordinanza in epigrafe, questione di legittimità costituzionale del predetto art. 23, comma 12, cod. strada, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, sotto il duplice profilo della eguaglianza e della ragionevolezza.



Secondo il rimettente, la collocazione di un cartello pubblicitario in modo difforme da quanto consentito dal provvedimento autorizzatorio - nella specie addebitata alla società opponente e, appunto, prevista dal denunciato comma 12 dell'art. 23 cod. strada - sarebbe, infatti, irragionevolmente sanzionata in misura (alla data dell'infrazione, da euro 1.388,00 a euro 13.876,00) significativamente superiore rispetto a quella (alla data stessa, da euro 422,00 a euro 1.695,00) entro cui è contenuta la sanzione comminata dal comma 11 dello stesso art. 23 cod. strada, applicabile anche alla ben più grave infrazione costituita dalla installazione di cartelli abusivi, radicalmente cioè non autorizzati.

2.- Nel giudizio innanzi a questa Corte si è costituita la società appellante, che ha diffusamente argomentato, e con memoria integrativa ha ulteriormente illustrato, le proprie conclusioni nel senso della fondatezza della questione di illegittimità costituzionale sollevata dal Tribunale *a quo*.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato, ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità della questione in esame per «assenza di soluzioni di riequilibrio costituzionalmente obbligate» e per errata individuazione del *tertium comparationis*. Nel merito, ne ha contestato la fondatezza, sostenendo che il regime sanzionatorio della collocazione abusiva di mezzi pubblicitari vada rinvenuto non già nel comma 11 dell'art. 23 cod. strada, a tal fine erroneamente indicato dal rimettente, bensì nel successivo comma 13-*bis* del medesimo art. 23, che per tale condotta prevede un trattamento sanzionatorio più severo di quello dettato per la collocazione di cartelloni in modo difforme dal provvedimento autorizzatorio.

Considerato in diritto

1.- Il comma 12 dell'art. 23 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), nel testo sostituito dall'art. 36, comma 10-*bis*, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, in legge 15 luglio 2011, n. 111 - applicabile *ratione temporis* alla infrazione contestata alla parte opponente (e poi appellante) nel giudizio *a quo* - disponeva che «[c]hiunque non osserva le prescrizioni indicate nelle autorizzazioni previste dal presente articolo è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 1.388 ad euro 13.876, in via solidale con il soggetto pubblicizzato».

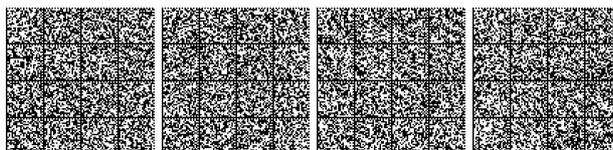
2.- Nel denunciare il contrasto della norma suddetta con i principi di eguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, il giudice monocratico del Tribunale ordinario di Verona si dà carico di superare le carenze di motivazione, anche in punto di individuazione del *tertium comparationis*, che hanno comportato la declaratoria di manifesta inammissibilità, con ordinanza n. 9 del 2014, della questione di legittimità costituzionale già sollevata dal Giudice di Pace di Verona con riguardo allo stesso comma 12 dell'art. 23 cod. strada, in riferimento al medesimo parametro costituzionale.

Argomenta, dunque, compiutamente ora il rimettente come la scelta operata dal legislatore dal 2011 - di elevare sensibilmente (da euro 159,00 ad euro 1.388,00 nel minimo e da euro 639,00 ad euro 13.876,00 nel massimo) la sanzione pecuniaria per l'ipotesi di collocazione di cartelloni pubblicitari in modo difforme dalle prescrizioni contenute nel provvedimento autorizzatorio - sia «irragionevole, e quindi in contrasto con il parametro dell'art. 3 Cost., [...] poiché sottopone ad un trattamento sanzionatorio più severo una ipotesi di illecito oggettivamente meno grave» rispetto a quelle di installazione senza autorizzazione o senza osservare le prescrizioni delle norme regolamentari, il cui regime sanzionatorio lo stesso giudice non manca (in questo caso) di individuare in quello previsto dal comma 11 del citato art. 23 (nel testo vigente *ratione temporis*), per il quale «[c]hiunque viola le disposizioni del presente articolo e quelle del regolamento è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 422 a euro 1.695». Ciò che verrebbe inspiegabilmente a contraddire la valutazione di disvalore delle due comparate fattispecie di illecito contenuta nell'originaria formulazione della disposizione censurata, che «infatti prevedeva per la posa di un cartello in difformità delle prescrizioni di cui all'autorizzazione una pena pari alla metà di quella fissata per la posa di un cartello senza autorizzazione».

3.- Della questione così formulata il Presidente del Consiglio dei ministri, per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato, ha eccepito l'inammissibilità, sia in ragione della «assenza di soluzioni di riequilibrio costituzionalmente obbligate», sia per l'individuazione, a suo avviso errata, del *tertium comparationis*.

Il regime sanzionatorio relativo alla collocazione abusiva di cartelloni pubblicitari andrebbe, infatti, rinvenuto non già nel comma 11, individuato dal rimettente, bensì nel successivo comma 13-*bis* dell'art. 23 cod. strada, che prevede sanzioni più elevate di quelle dettate per l'installazione non conforme alle prescrizioni autorizzatorie. Il che, secondo l'interveniente, varrebbe poi comunque ad escludere, in via subordinata, la fondatezza della questione.

3.1.- Nessuna di tali eccezioni è suscettibile di accoglimento.



3.1.1.- Quanto alla prima eccezione, è decisiva, in contrario, la considerazione che il rimettente non chiede a questa Corte una pronuncia additiva o manipolativa - per la quale venga in rilievo la dedotta assenza di una sua “rima obbligata” - ma si limita a chiedere un intervento caducatorio dello speciale ed elevato regime sanzionatorio introdotto dal legislatore del 2011 per le ipotesi di installazione difforme.

3.1.2.- Quanto alla seconda eccezione, correttamente ha già rilevato il giudice *a quo* come la disposizione di cui al comma 13-*bis* dell’art. 23 cod. strada si riferisca a due ipotesi particolari, diverse da quella della “installazione abusiva”. La prima riguarda infatti la violazione del comma 7, che esclude in radice l’autorizzabilità della pubblicità «lungo e in vista degli itinerari internazionali, delle autostrade e delle strade extraurbane principali e relativi accessi». Mentre la seconda fattispecie è costituita dalla violazione delle prescrizioni, di cui allo stesso comma 13-*bis*, dirette ad assicurare la rimozione di cartelli abusivi o difformi da quanto previsto dal comma 1 che siano collocati su «suolo privato», come del resto più volte confermato dalla giurisprudenza della Corte di legittimità (Corte di cassazione, sezione sesta, ordinanza 8 gennaio 2016, n. 167; sezione seconda civile, ordinanza 20 dicembre 2011, n. 27846 e sentenza 19 ottobre 2011, n. 21606).

La “installazione abusiva” di cartelli pubblicitari su suolo pubblico ricade dunque nella generale previsione sanzionatoria di cui al comma 11 del su citato art. 23, esattamente individuata dal rimettente come *tertium comparationis* ai fini della valutazione di ragionevolezza del trattamento sanzionatorio della “installazione difforme”, introdotto dalla disposizione censurata.

4.- Nel merito, la questione è fondata nei termini e limiti della sua prospettazione.

4.1.- Come puntualmente ricordato dalla difesa della parte costituita, il comma 10-*bis* dell’art. 36 del d.l. n. 98 del 2011 - che ha sostituito il comma 12 dell’art. 23 del d.lgs. n. 285 del 1992 - ripete il contenuto di un emendamento (n. 36.5) al predetto art. 36, introdotto in sede di conversione in legge del d.l. n. 98 del 2011: emendamento non illustrato dalla sua proponente e non discusso, né in commissione né durante i lavori nelle aule parlamentari, non altrimenti spiegabile che in funzione compensativa di altre voci di spesa recate dal medesimo d.l. n. 98.

Per effetto di una tale occasionale e non sistematica riformulazione del comma 12 dell’art. 23 cod. strada, il regime sanzionatorio della “installazione difforme” di cartelli pubblicitari - che, nel testo previgente di detta norma, era (sub comma 12) corrispondente a meno della metà di quello (sub comma 11) riferibile alla “installazione abusiva” - è risultato, invece, inspiegabilmente più che triplicato nel minimo, e quasi decuplicato nel massimo, rispetto al trattamento sanzionatorio di quest’ultima, ben più grave, fattispecie di illecito.

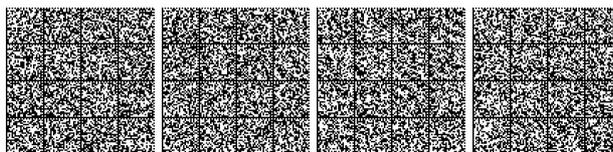
4.2.- Il nuovo regime sanzionatorio della infrazione sub comma 12 dell’art. 23 cod. strada - così estemporaneamente introdotto dal legislatore del 2011 - è manifestamente irragionevole.

Ciò sia per la contraddittoria inversione della risposta sanzionatoria, all’interno delle ipotesi elencate nel predetto art. 23, che finisce con il punire più severamente la condotta di installazione non conforme a prescrizione autorizzativa, innegabilmente connotata da minor disvalore rispetto a quella di installazione di cartello pubblicitario del tutto priva di autorizzazione; sia per l’eccessiva e non proporzionata misura dell’aumento della sanzione, relativa alla infrazione meno grave in materia di pubblicità, operato senza alcuna plausibile ragione. E ciò, per di più, con il duplice distortivo effetto di rendere, per un verso, più conveniente per il privato la condotta totalmente abusiva e, per altro verso, ampiamente più remuneratoria per l’autorità di vigilanza la verifica di conformità dei cartelli autorizzati.

4.3.- Il novellato comma 12 dell’art. 23 cod. strada va, pertanto, dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte relativa alla misura della sanzione amministrativa, con la conseguenza che l’infrazione per inosservanza delle prescrizioni autorizzative contenute nel comma stesso ricade nella generale previsione sanzionatoria di cui al comma 11 del medesimo art. 23 («[c]hiunque viola le disposizioni del presente articolo è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 422 a euro 1.695»).

Una eventuale non unitaria e più graduata risposta sanzionatoria alle due fattispecie della “installazione difforme” e di quella “abusiva”, che tenga conto del rispettivo diverso disvalore, attiene all’ambito delle scelte discrezionali riservate al legislatore.

4.4.- L’operata *reductio ad legitimitatem* della disposizione censurata non incide sulla previsione di solidale responsabilità, con il contravventore, del soggetto pubblicizzato, introdotta dal medesimo comma 10-*bis* dell’art. 36 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 12, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), nel testo sostituito dall'art. 36, comma 10-bis, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, in legge 15 luglio 2011, n. 111, nella parte relativa alla determinazione della sanzione pecuniaria della infrazione ivi prevista.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 aprile 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 maggio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190113

N. 114

Sentenza 7 marzo - 10 maggio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Capacità giuridica e di agire - Limiti alla capacità di donare - Donazione da parte del beneficiario di amministrazione di sostegno.

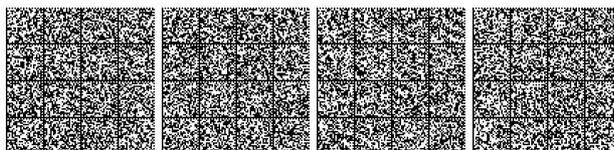
– Codice civile, art. 774, primo comma, primo periodo.

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, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,



ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 774, primo comma, primo periodo, del codice civile, promosso dal Giudice tutelare del Tribunale ordinario di Vercelli, sull'istanza proposta da P. B. in qualità di amministratore di sostegno di A. B., con ordinanza del 19 febbraio 2018, iscritta al n. 64 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 17, 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 Marta Cartabia.

Ritenuto in fatto

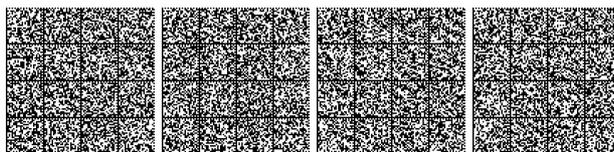
1.- Il Giudice tutelare del Tribunale ordinario di Vercelli ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 774, primo comma (rectius: primo comma, primo periodo), del codice civile, nella parte in cui non prevede che siano consentite, con le forme abilitative richieste, le donazioni da parte dei beneficiari di amministrazione di sostegno.

Quanto ai fatti del processo, il rimettente riferisce che il giudizio è stato originato dalla richiesta di un'amministratrice di sostegno di essere autorizzata dal giudice tutelare a disporre una donazione in nome e per conto della beneficiaria dell'amministrazione di sostegno. L'amministrazione di sostegno a tempo indeterminato è stata aperta nel 2006, individuando come amministratrice la sorella della beneficiaria. La beneficiaria, che ha due figli maggiorenni ed economicamente indipendenti, ha espresso il desiderio di donare alla figlia, in procinto di sposarsi, la somma di diecimila euro per l'acquisto di una cucina e contemporaneamente mettere "a riserva" la stessa somma nell'interesse dell'altro figlio. Sentita personalmente dal giudice, la beneficiaria ha confermato il suo desiderio e il giudice ha verificato che il patrimonio della beneficiaria ha la capienza necessaria per disporre la donazione. Il giudice conclude, dunque, che «la richiesta, alla luce delle indagini svolte, appare ammantata da intrinseca congruità, genuinità, e passibile di sicura condivisione».

2.- Nella ricostruzione compiuta dal giudice *a quo*, il sistema del codice civile non consentirebbe ai beneficiari di amministrazione di sostegno di effettuare valide donazioni neppure per il tramite dell'amministratore.

Il rimettente premette che la fattispecie non è disciplinata espressamente da norme di diritto positivo e non è stata fatta oggetto di specifiche pronunce della Corte di cassazione. Il problema è stato affrontato soltanto in sede dottrinale e dalla giurisprudenza di merito e risolto in senso negativo (il richiamo è al decreto del Giudice tutelare del Tribunale ordinario della Spezia del 1° ottobre 2010). Dopo avere ricordato che l'art. 774, primo comma (rectius: primo comma, primo periodo), cod. civ. prevede che «non possono fare donazione coloro che non hanno la piena capacità di disporre dei propri beni» e che le eccezioni a tale regola, tra le quali non compare il caso dei beneficiari di amministrazione di sostegno, sono espressamente previste dal codice civile (artt. 774, secondo comma [*recte*: primo comma, secondo periodo, e secondo comma], cod. civ. e 777, secondo comma, cod. civ., oltre alla presunzione stabilita dall'art. 776 cod. civ.), il giudice rimettente conclude che per i beneficiari di amministrazione di sostegno la possibilità di disporre donazioni dipende dalla soluzione della questione se i medesimi abbiano una «piena capacità di disporre dei propri beni» ai sensi dell'art. 774, primo comma, cod. civ.

Sul punto il rimettente prende le distanze da alcune opinioni dottrinarie e dalla giurisprudenza di merito e ritiene che «una ablazione, anche parziale, e financo minima, della capacità di agire del beneficiario costituisca [...] indefettibile risultato della applicazione della misura di protezione in parola». Ciò, sia per ragioni letterali (perché l'art. 1 della legge 9 gennaio 2004, n. 6, recante «Introduzione nel libro primo, titolo XII, del codice civile del capo I, relativo all'istituzione dell'amministrazione di sostegno e modifica degli articoli 388, 414, 417, 418, 424, 426, 427 e 429 del codice civile in materia di interdizioni e di inabilitazione, nonché relative norme di attuazione, di coordinamento e finali»), nel disporre che la legge «ha la finalità di tutelare, con la minore limitazione possibile della capacità di agire, le persone prive in tutto o in parte di autonomia», implicitamente affermerebbe che una limitazione della predetta capacità, per quanto minima, necessariamente consegua all'applicazione dell'istituto), sia sulla base del combinato disposto dell'art. 405, quinto comma, numeri 3) e 4), cod. civ., da un lato, e dell'art. 409, primo comma, cod. civ., dall'altro, perché, «se la previsione di atti da compiersi in rappresentanza o in assistenza integra parte del contenuto indefettibile del decreto» e «se solo in relazione ad ogni attività diversa dalle predette il beneficiario conserva la capacità di agire», allora «il beneficiario subisce inmancabilmente una deminutio della sua capacità, per il solo fatto dell'apertura della misura».



A tale conclusione, peraltro, si arriverebbe anche attraverso un'interpretazione di ordine sistematico, perché sarebbe irrazionale ipotizzare un controllo giudiziale sull'operato di un amministratore di sostegno incaricato di assistere «un soggetto in toto capace di agire»; né l'assistenza potrebbe mai essere ricostruita «in termini, del tutto indefinibili, di consiglio, blandizia, suggerimento, conforto, pena lo svuotamento del contenuto del munus conferito, e la sua insindacabilità de facto». Molto più corretto apparirebbe invece tratteggiare l'assistenza in termini di compartecipazione dell'amministrazione di sostegno al compimento di «negozi giuridici apprezzabili nella loro essenza ed esistenza, ed altrimenti invalidi (ex art. 412 [secondo comma] c.c.)». Inoltre, deporrebbero per tale interpretazione sia la previsione dell'autorizzazione giudiziale al compimento degli atti di straordinaria amministrazione di cui agli artt. 375, primo comma, e 411, primo comma, cod. civ., sia le disposizioni di cui all'art. 411, secondo e terzo comma, cod. civ.

Secondo il rimettente, in definitiva, «[...] alla apertura di una amministrazione di sostegno consegue necessariamente la privazione, anche solo minima, ma inevitabile, della capacità di agire del beneficiario; [...] ad essa consegue altresì la necessità di prevedere come necessaria l'autorizzazione giudiziale per il compimento di atti di straordinaria amministrazione, ivi compresi quelli dispositivi; [...] la piena capacità di disporre dei propri beni costituisce corollario, e forse addirittura un *quid pluris*, rispetto al mantenimento di una integra capacità di agire, che deve presupporre; [...] il beneficiario di amministrazione di sostegno non può per definizione dirsi titolare di una integra capacità di agire, e dunque, della piena capacità di disporre dei propri beni; [...] egli non può quindi effettuare donazioni».

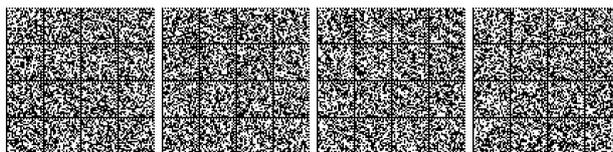
3.- Sulla base di queste premesse il rimettente, rilevata la propria legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale, sostiene, quanto alla non manifesta infondatezza, che la circostanza che i beneficiari di amministrazione di sostegno non possano porre in essere valide donazioni, neppure con le forme abilitative previste dal codice civile, confligga con gli artt. 2 e 3, primo e secondo comma, della Costituzione. In particolare, egli ricorda che l'art. 2 Cost. pone al vertice dell'ordinamento la dignità ed il valore della persona (si richiama la sentenza n. 258 del 2017) e che tale precetto non può essere disgiunto né dall'art. 3, secondo comma, Cost., che affida alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona, né dall'art. 3, primo comma, Cost., dato che tra le condizioni personali che limitano l'eguaglianza si pone la condizione di disabilità o di infermità.

Secondo il rimettente, la scelta del legislatore del 2004 di non prevedere la possibilità, in capo ai beneficiari di amministrazione di sostegno, di effettuare valide donazioni, neppure per il tramite o con l'ausilio del soggetto incaricato di garantire loro protezione e con le ulteriori cautele del caso, sarebbe «evidentemente irragionevole, tanto intrinsecamente, quanto in riferimento a casi analoghi». Sotto il primo profilo, afferma il rimettente, «[s]e la legge sull'amministrazione di sostegno ha la finalità di tutelare le persone prive in tutto o in parte di autonomia, approntando interventi di sostegno, e limitando al minimo la loro capacità di agire, non vi è chi non veda come l'inibizione sic et simpliciter della capacità di donare ad altro risultato non conduca, se non a quello di una profonda mortificazione di questi soggetti. Molto più congruo sarebbe stato circondare tale capacità (mantenendola viva) di opportuni presidi e cautele, come d'altronde previsto per gli atti di straordinaria amministrazione patrimoniale in generale». Inoltre, la norma denunciata «svuoterebbe completamente di contenuto (in questa materia) il disposto dell'art. 410 c.c. - vera norma "cardine" dell'istituto in discorso - secondo cui l'amministratore di sostegno, nell'adempimento dell'incarico, deve tenere conto dei desideri, delle aspirazioni e dei bisogni del beneficiario». Apparirebbe dunque del tutto palese il rischio di vera e propria «emarginazione» dei beneficiari di amministrazione di sostegno, che non potrebbero mai realizzare la loro volontà di compiere un gesto che consta «di bellezza, nobiltà, spontaneità, altezza», e che si configura quindi come una forma di pieno sviluppo della loro persona.

Pertanto il giudice chiede che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 774, primo comma, cod. civ., «nella parte in cui non prevede che siano consentite, con le forme abilitative richieste, le donazioni da parte del beneficiario di amministrazione di sostegno». Tale intervento non demanderebbe a questa Corte un indebito potere di creazione legislativa con usurpazione delle prerogative del legislatore, ma si limiterebbe a determinare «una ammissibile, e auspicabile, integrazione della materia in esame, attraverso il richiamo di norme già presenti nell'ordinamento (artt. 777, 375, 411 c.c.), capaci di diventare paradigma ed oggetto della additio normativa, quale soluzione, in fondo necessaria, pienamente rinvenibile nell'ambito della cornice di sistema».

4.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il dubbio di costituzionalità sia dichiarato non fondato, perché il risultato a cui il giudice rimettente intende pervenire chiedendo alla Corte costituzionale una pronuncia additiva sarebbe già consentito da una corretta interpretazione delle norme vigenti.

L'Avvocatura sostiene, infatti, che la ricostruzione del quadro normativo contenuta nell'ordinanza di rimessione sia «fallace» e tradisca «lo spirito della legge istitutiva dell'amministrazione di sostegno», che sarebbe «ispirata ad un'ottica di massimo contenimento della limitazione di capacità dell'amministrato» (si citano la sentenza n. 440 del 2005 e giurisprudenza di legittimità e di merito). In questo senso, da una lettura sistematica dell'art. 774 cod. civ., in



relazione alla disciplina dell'istituto dell'amministrazione di sostegno e, particolarmente, degli artt. 409, primo comma, e 411, primo e quarto comma, cod. civ., si evincerebbe che l'apertura dell'amministrazione di sostegno «di regola non comporta la perdita della capacità di agire se non per quanto espressamente previsto» e «consente - nei casi in cui il divieto sia previsto dal decreto - di superarlo attraverso l'autorizzazione del giudice tutelare», dato che appunto l'art. 411, primo comma, richiama gli artt. 374 e 375 cod. civ.

Considerato in diritto

1.- Il Giudice tutelare del Tribunale ordinario di Vercelli ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 774, primo comma (rectius: primo comma, primo periodo), del codice civile, nella parte in cui non prevede che siano consentite, con le forme abilitative richieste, le donazioni da parte dei beneficiari di amministrazione di sostegno.

Secondo il rimettente, il divieto per i beneficiari di amministrazione di sostegno di effettuare valide donazioni, neppure per il tramite o con l'assistenza del soggetto incaricato di garantire loro protezione e con l'ulteriore cautela dell'autorizzazione del giudice tutelare, sarebbe innanzitutto lesivo del valore e della dignità della persona umana di cui all'art. 2 della Costituzione. Tale divieto, inoltre, si porrebbe in contrasto con il principio di ragionevolezza intrinseca di cui all'art. 3, primo comma, Cost., perché mortificherebbe i beneficiari dell'amministrazione di sostegno, in contrasto con la finalità dell'istituto; esso, per altro verso, svuoterebbe di contenuto il disposto dell'art. 410 cod. civ., secondo cui l'amministratore di sostegno, nell'adempimento dell'incarico, deve tenere conto dei desideri, delle aspirazioni e dei bisogni del beneficiario. L'art. 3, primo comma, Cost. sarebbe violato anche per disparità di trattamento in riferimento a casi analoghi, quali la previsione dell'autorizzazione giudiziale al compimento degli atti di straordinaria amministrazione di cui agli artt. 375 e 411 cod. civ. La norma censurata, infine, violerebbe anche l'art. 3, secondo comma, Cost., perché, impedendo a coloro che si trovano in una condizione di inabilità e infermità di realizzare il proprio desiderio di donare, integrerebbe un ostacolo di ordine sociale che impedisce il pieno sviluppo della personalità umana.

2.- Le questioni non sono fondate.

Il giudice rimettente muove dal presupposto che il divieto di donazione stabilito dalla disposizione censurata operi anche nei confronti dei beneficiari di amministrazione di sostegno.

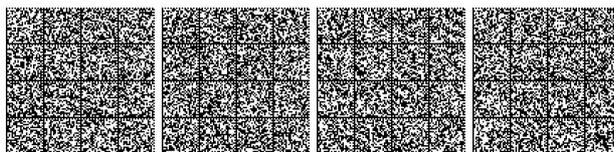
Tale presupposto interpretativo non può essere condiviso.

3.- L'art. 774, primo comma, primo periodo, cod. civ. stabilisce che «[n]on possono fare donazione coloro che non hanno la piena capacità di disporre dei propri beni». Tale divieto di donare è sempre stato inteso come rivolto in modo esclusivo agli interdetti, agli inabilitati e ai minori di età. Inoltre, il codice civile consente al donante, ai suoi eredi o aventi causa di proporre l'azione di annullamento qualora la donazione sia disposta «da persona che, sebbene non interdetta, si provi essere stata per qualsiasi causa, anche transitoria, incapace d'intendere o di volere al momento in cui la donazione è stata fatta» (art. 775, primo comma, cod. civ.).

Quando il legislatore, con la legge 9 gennaio 2004, n. 6 (Introduzione nel libro primo, titolo XII, del codice civile del capo I, relativo all'istituzione dell'amministrazione di sostegno e modifica degli articoli 388, 414, 417, 418, 424, 426, 427 e 429 del codice civile in materia di interdizioni e di inabilitazione, nonché relative norme di attuazione, di coordinamento e finali), ha introdotto, nel corpo del codice civile, accanto ai tradizionali istituti dell'interdizione e dell'inabilitazione, l'innovativo istituto della amministrazione di sostegno, a vantaggio della «persona che, per effetto di una infermità ovvero di una menomazione fisica o psichica, si trova nella impossibilità, anche parziale o temporanea, di provvedere ai propri interessi» (art. 404 cod. civ.), sono sorte alcune difficoltà di coordinamento con la preesistente disciplina codicistica.

La disciplina dell'amministrazione di sostegno, in particolare, non contiene alcuna espressa previsione di raccordo con le disposizioni in materia di atti personalissimi quali la donazione, che qui rileva, il testamento e il matrimonio, atti dei quali invece le norme dello stesso codice civile relative a minori, interdetti e inabilitati si occupano con previsioni variamente limitative.

Il silenzio del legislatore non ha impedito che in sede giurisprudenziale si chiarissero i rapporti intercorrenti tra l'amministrazione di sostegno e i coesistenti istituti dell'interdizione e dell'inabilitazione. In particolare, le differenze tra le originarie previsioni codicistiche e la nuova misura si sono rivelate subito talmente profonde da impedire l'estensione analogica all'amministrazione di sostegno delle disposizioni codicistiche riguardanti l'interdizione e l'inabilitazione.



4.- Per quanto qui interessa, la giurisprudenza di questa Corte ha già chiarito che il provvedimento di nomina dell'amministratore di sostegno, diversamente dal provvedimento di interdizione e di inabilitazione, non determina uno status di incapacità della persona (sentenza n. 440 del 2005), a cui debbano riconnettersi automaticamente i divieti e le incapacità che il codice civile fa discendere come necessaria conseguenza della condizione di interdetto o di inabilitato.

Al contrario, come risulta dalla giurisprudenza di legittimità, l'amministrazione di sostegno si presenta come uno strumento volto a proteggere senza mortificare la persona affetta da una disabilità, che può essere di qualunque tipo e gravità (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 27 settembre 2017, n. 22602). La normativa che la regola consente al giudice di adeguare la misura alla situazione concreta della persona e di variarla nel tempo, in modo tale da assicurare all'amministrato la massima tutela possibile a fronte del minor sacrificio della sua capacità di autodeterminazione (in questo senso, Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenze 11 maggio 2017, n. 11536; 26 ottobre 2011, n. 22332; 29 novembre 2006, n. 25366 e 12 giugno 2006, n. 13584; ma si veda anche Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 11 settembre 2015, n. 17962).

Introducendo l'amministrazione di sostegno, il legislatore ha dotato l'ordinamento di una misura che può essere modellata dal giudice tutelare in relazione allo stato personale e alle circostanze di vita di ciascun beneficiario e in vista del concreto e massimo sviluppo delle sue effettive abilità. Così l'ordinamento oggi mostra una maggiore sensibilità alla condizione delle persone con disabilità, è più attento ai loro bisogni e allo stesso tempo più rispettoso della loro autonomia e della loro dignità di quanto non fosse in passato, quando il codice civile si limitava a stabilire una netta distinzione tra soggetti capaci e soggetti incapaci, ricollegando all'una o all'altra qualificazione rigide conseguenze predeterminate.

La nuova disciplina si raccorda pienamente con i più recenti strumenti elaborati nell'ordinamento europeo e internazionale: con la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, fatta a New York il 13 dicembre 2006, ratificata e resa esecutiva con legge 3 marzo 2009, n. 18, e con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, il cui art. 26 protegge «il diritto delle persone con disabilità di beneficiare di misure intese a garantirne l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità».

5.- La giurisprudenza di legittimità è costante nell'interpretare le disposizioni in materia di amministrazione di sostegno in modo da valorizzare tutte le capacità del beneficiario non compromesse dalla disabilità fisica, psichica o sensoriale.

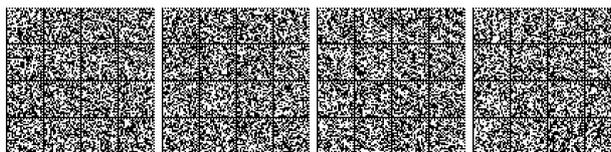
L'orientamento costantemente seguito dalla Corte di cassazione, infatti, è nel senso di ritenere che tutto ciò che il giudice tutelare, nell'atto di nomina o in successivo provvedimento, non affida all'amministratore di sostegno, in vista della cura complessiva della persona del beneficiario, resta nella completa disponibilità di quest'ultimo.

Sin dalle sue prime pronunce in materia, la Corte di cassazione ha affermato che la disciplina introdotta dalla legge n. 6 del 2004 «delinea una generale capacità di agire del beneficiario dell'amministrazione di sostegno, con esclusione di quei soli atti espressamente menzionati nel decreto con il quale viene istituita l'amministrazione medesima». Ne consegue che il giudice tutelare si limita, in via di principio, a individuare gli atti in relazione ai quali ne ritiene necessario l'intervento, «senza peraltro determinare una limitazione generale della capacità di agire del beneficiario»: il giudice tutelare «non si muove, come il giudice della interdizione, nell'ottica dell'accertamento della incapacità di agire della persona sottoposta al suo esame [...], ma nella diversa direzione della individuazione, nell'interesse del beneficiario, dei necessari strumenti di sostegno con riferimento alle sole categorie di atti al cui compimento lo ritenga idoneo» (Cass., sez. prima civ., n. 25366 del 2006).

È significativo ricordare che l'applicazione di tale orientamento ha recentemente condotto la Corte di cassazione a ritenere che al beneficiario di amministrazione di sostegno non si estende il divieto di contrarre matrimonio (atto personalissimo, al pari della donazione che qui rileva), previsto per l'interdetto dall'art. 85 cod. civ., salvo che il giudice tutelare non lo disponga esplicitamente con apposita clausola, ai sensi dell'art. 411, quarto comma, primo periodo, cod. civ. Anche in tale occasione la Corte di cassazione ha ribadito che deve escludersi «una generalizzata applicazione delle limitazioni dettate per l'interdetto, per via di analogia, al beneficiario dell'amministrazione di sostegno», dato che quest'ultima misura è sempre volta a valorizzare le residue capacità del soggetto debole (Cass., sez. prima civ., n. 11536 del 2017).

In questa ricostruzione del sistema codicistico assume dunque importanza centrale l'art. 411, quarto comma, primo periodo, cod. civ., secondo cui «[i]l giudice tutelare, nel provvedimento con il quale nomina l'amministratore di sostegno, o successivamente, può disporre che determinati effetti, limitazioni o decadenze, previsti da disposizioni di legge per l'interdetto o l'inabilitato, si estendano al beneficiario dell'amministrazione di sostegno, avuto riguardo all'interesse del medesimo ed a quello tutelato dalle predette disposizioni». Ciò implica che in assenza di esplicita disposizione da parte del giudice tutelare non possono ritenersi implicitamente applicabili divieti e limitazioni previsti dal codice civile ad altro fine.

6.- Il richiamato percorso ermeneutico conduce a ritenere che il beneficiario di amministrazione di sostegno conserva la sua capacità di donare, salvo che il giudice tutelare, anche d'ufficio, ritenga di limitarla - nel provvedimento di apertura dell'amministrazione di sostegno o in occasione di una sua successiva revisione - tramite l'estensione, con esplicita clausola ai sensi dell'art. 411, quarto comma, primo periodo, cod. civ., del divieto previsto per l'interdetto e l'inabilitato dall'art. 774, primo comma, primo periodo, cod. civ.



Una tale interpretazione risponde del resto al principio personalista, affermato anzitutto dall'art. 2 Cost., che tutela la persona non solo nella sua dimensione individuale, ma anche nell'ambito dei rapporti in cui si sviluppa la sua personalità: rapporti che richiedono senz'altro il rispetto reciproco dei diritti, ma che si alimentano anche grazie a gesti di solidarietà (sentenza n. 119 del 2015). Nell'architettura dell'art. 2 Cost. l'adempimento dei doveri di solidarietà costituisce un elemento essenziale tanto quanto il riconoscimento dei diritti inviolabili di ciascuno, sicché comprimere senza un'obiettiva necessità la libertà della persona di donare gratuitamente il proprio tempo, le proprie energie e, come nel caso in oggetto, ciò che le appartiene costituisce un ostacolo ingiustificato allo sviluppo della sua personalità e una violazione della dignità umana.

Peraltro, come già ricordato da questa Corte ad altro proposito (sentenza n. 258 del 2017), il principio personalista impone di leggere l'art. 2 congiuntamente all'art. 3 Cost., primo comma, che garantisce il principio di eguaglianza a prescindere dalle «condizioni personali», tra le quali si colloca indubbiamente la condizione di disabilità di cui i beneficiari di amministrazione di sostegno sono portatori, sia pure in forme e gradi diversi; e secondo comma, il quale affida alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli, qual è appunto la condizione di disabilità, che impediscono la libertà e l'eguaglianza nonché il pieno sviluppo della persona.

Alla luce di tali principi, posti a fondamento dell'intero impianto della Costituzione italiana, deve escludersi che la persona beneficiaria di amministrazione di sostegno possa essere privata della capacità di donare fuori dai casi espressamente stabiliti dal giudice tutelare ai sensi dell'art. 411, quarto comma, primo periodo, cod. civ. restando tale capacità integra in mancanza di diversa espressa indicazione.

Si tratta di un approdo, tra l'altro, che la stessa giurisprudenza di legittimità ha esplicitamente raggiunto, pronunciandosi per la prima volta sul tema dei rapporti tra contratto di donazione e amministrazione di sostegno in un momento successivo all'ordinanza di rimessione che ha sollevato le presenti questioni di costituzionalità (Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 21 maggio 2018, n. 12460). Secondo la Corte di cassazione, il giudice tutelare potrebbe d'ufficio escludere la capacità di donare solo «in presenza di situazioni di eccezionale gravità, tali da indurre a ritenere che il processo di formazione e manifestazione della volontà possa andare incontro a turbamenti per l'incidenza di fattori endogeni o di agenti esterni».

7.- La ricostruzione del quadro normativo ora esposta - che non ravvisa né nella disposizione censurata, né all'interno del codice civile alcun divieto legislativo di donare rivolto ai beneficiari di amministrazione di sostegno, fatti salvi gli specifici limiti disposti caso per caso dal giudice tutelare ai sensi dell'art. 411, quarto comma, primo periodo, cod. civ. - appare, oltre che conforme al diritto vivente, aderente ai principi informatori dell'istituto dell'amministrazione di sostegno, connotato da un consapevole e ponderato «bilanciamento tra esigenze protettive» e «rispetto dell'autonomia individuale» (Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 28 febbraio 2018, n. 4709); come tale, essa è idonea a superare tutti i dubbi di costituzionalità sollevati dal rimettente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 774, primo comma, primo periodo, del codice civile, sollevate dal Giudice tutelare del Tribunale ordinario di Vercelli, in riferimento agli artt. 2 e 3, primo e secondo comma, della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 marzo 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

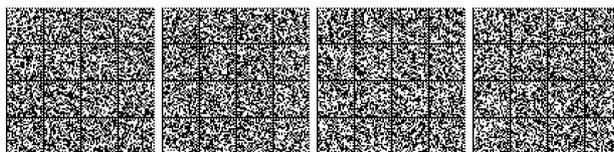
Marta CARTABIA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 maggio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 115

Sentenza 20 marzo - 10 maggio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sanzioni amministrative - Comunicazioni elettroniche - Misura della sanzione pecuniaria prevista per i soggetti che non provvedono, nei termini e con le modalità prescritti, alla comunicazione dei documenti, dei dati e delle notizie richiesti dal Ministero o dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

- Decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), art. 98, comma 9, come modificato dall'art. 2, comma 136, lettera *d*), del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2006, n. 286.

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. 98, comma 9, del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), come modificato dall'art. 2, comma 136, lettera *d*), del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2006, n. 286, promosso dal Tribunale ordinario di Livorno, nel procedimento vertente tra Ali Liaqad, titolare dell'impresa individuale Al Hamza di Ali Liaqad, e il Ministero dello sviluppo economico - Ispettorato territoriale della Toscana, con ordinanza del 13 aprile 2018, iscritta al n. 155 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2018.

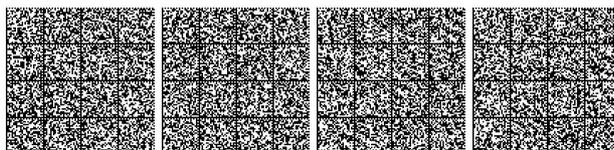
Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 20 marzo 2019 il Giudice relatore Daria de Pretis.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 13 aprile 2018, iscritta al n. 155 reg. ord. 2018, il Tribunale ordinario di Livorno ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 98, comma 9, del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), come modificato dall'art. 2, comma 136, lettera *d*), del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2006, n. 286, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione.

Le questioni sono sorte nel corso di un giudizio di opposizione a ordinanza-ingiunzione promosso da un imprenditore individuale nei confronti del Ministero dello sviluppo economico - Ispettorato territoriale della Toscana.



Il rimettente riferisce che all'opponente - titolare di un piccolo esercizio di fornitura al pubblico di servizi di comunicazione elettronica, privo di dipendenti e con un fatturato estremamente ridotto - è stata irrogata la sanzione amministrativa di 30.000 euro, pari al doppio del minimo edittale previsto dalla norma censurata, per non avere comunicato all'amministrazione, entro i termini assegnati, le informazioni necessarie per conseguire l'autorizzazione all'offerta al pubblico «in luoghi presidiati del servizio di “phone center”».

L'art. 98, comma 9, cod. comunicazioni elettroniche, nel testo modificato dall'art. 2, comma 136, lettera d), del d.l. n. 262 del 2006, stabilisce che «ai soggetti che non provvedono, nei termini e con le modalità prescritti, alla comunicazione dei documenti, dei dati e delle notizie richiesti dal Ministero [dello sviluppo economico] o dall'Autorità [per le garanzie nelle comunicazioni], gli stessi, secondo le rispettive competenze, comminano una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 15.000,00 ad euro 1.150.000,00».

Ad avviso del rimettente, con tali modifiche il legislatore avrebbe irragionevolmente elevato gli importi minimi e massimi della sanzione, decuplicandoli rispetto alle misure originarie (1.500 euro nel minimo e 115.000 euro nel massimo) e sottoponendo a uguale trattamento, sia le grandi imprese che forniscono le reti o i servizi di comunicazione elettronica (come i grandi gestori della telefonia), sia le piccole imprese che offrono servizi di comunicazione elettronica «in luoghi presidiati quali negozi o alt[r]e tipologie di esercizio aperte al pubblico».

Non consentendo trattamenti sanzionatori diversificati in ragione delle diverse capacità organizzative e reddituali degli autori della violazione, la norma contrasterebbe con i principi di ragionevolezza e di proporzionalità, che dovrebbero guidare il legislatore nella determinazione delle condotte punibili e delle relative sanzioni, nonché con il principio di uguaglianza sostanziale, finendo anche per frustrare la sua funzione deterrente, in quanto il minimo edittale sarebbe eccessivo per i piccoli imprenditori, mentre il massimo sarebbe irrisorio e inadeguato per le grandi società di telecomunicazione.

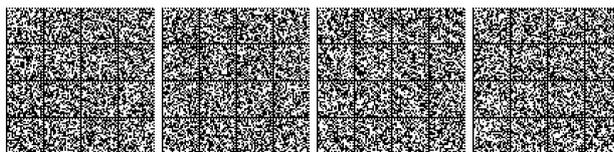
I principi di ragionevolezza e di proporzionalità sarebbero invece rispettati nel diverso settore delle emittenti radiotelevisive disciplinate dal decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177 (Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici), dove, con interventi normativi successivi al d.l. n. 262 del 2006, le sanzioni pecuniarie previste dall'art. 98 cod. comunicazioni elettroniche sono state ridotte a un decimo nei confronti delle imprese di radiodiffusione sonora e televisiva in ambito locale, «riconoscendo una diversa rilevanza tra esercenti la medesima attività».

Sarebbe violato anche l'art. 97 Cost., sotto il profilo dell'efficienza dell'azione amministrativa. Ad avviso del rimettente, l'incremento della sanzione indurrebbe gli autori dell'illecito a promuovere giudizi di opposizione a ordinanza-ingiunzione con aggravio del contenzioso giudiziario e mancato soddisfacimento dell'amministrazione, mentre in precedenza i piccoli imprenditori, raggiunti da più miti sanzioni, avrebbero solitamente provveduto al pagamento in una o più rate.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri è intervenuto nel giudizio con atto depositato il 27 novembre 2018, eccependo l'inammissibilità delle questioni, in primo luogo per omessa motivazione sulla rilevanza, non essendo precisato se il profilo di incostituzionalità attenga al limite edittale massimo o a quello minimo o ad entrambi i limiti. L'interveniente richiama al riguardo ampi stralci della motivazione dell'ordinanza di questa Corte n. 148 del 2015, che ha dichiarato manifestamente inammissibile la precedente analoga questione sollevata dallo stesso rimettente nell'ambito del medesimo giudizio *a quo*.

La riproposta questione sarebbe inammissibile anche perché attiene alla materia della quantificazione delle sanzioni amministrative, rientrando nell'ambito della discrezionalità del legislatore e non sindacabile da questa Corte se non per manifesta violazione del canone della ragionevolezza. Nel caso concreto, tuttavia, tale violazione sarebbe esclusa, poiché la lesività delle condotte sanzionate non dipende dalle dimensioni dell'impresa di comunicazioni, trattandosi di omesse comunicazioni alle autorità competenti di dati e notizie richiesti all'operatore economico. Si dovrebbe inoltre tenere conto dell'ampio perimetro dei limiti edittali che consente di adeguare la sanzione alla gravità della condotta.

Infine, non sarebbe conferente il riferimento all'art. 97 Cost., poiché la modulazione delle sanzioni non è connessa al buon andamento dell'amministrazione, ma al diverso profilo della potestà sanzionatoria dello Stato, rispetto al quale assumerebbero rilievo i principi costituzionali di uguaglianza e di ragionevolezza, nonché il diritto di difesa e la tutela del contraddittorio, restando riservate alla valutazione discrezionale del legislatore eventuali scelte deflattive del contenzioso.



Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Livorno, adito da un imprenditore individuale con opposizione a ordinanza-ingiunzione emessa dal Ministero dello sviluppo economico - Ispettorato territoriale della Toscana, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 98, comma 9, del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), come modificato dall'art. 2, comma 136, lettera *d*), del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2006, n. 286, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione.

La disposizione è censurata nella parte in cui - a seguito delle modifiche introdotte dal citato art. 2, comma 136, lettera *d*) - stabilisce che «ai soggetti che non provvedono, nei termini e con le modalità prescritti, alla comunicazione dei documenti, dei dati e delle notizie richiesti dal Ministero [dello sviluppo economico] o dall'Autorità [per le garanzie nelle comunicazioni], gli stessi, secondo le rispettive competenze, comminano una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 15.000,00 ad euro 1.150.000,00». Tali limiti edittali sono frutto dell'intervenuta sostituzione delle parole «da euro 1.500,00 ad euro 115.000,00» contenute nella precedente versione della disposizione, e della conseguente moltiplicazione per dieci dei limiti minimo e massimo della sanzione.

Ad avviso del rimettente, tale indifferenziata decuplicazione contrasterebbe con i principi di ragionevolezza e di proporzionalità sanciti dall'art. 3 Cost., in quanto non consentirebbe trattamenti sanzionatori diversificati in ragione delle diverse e varie capacità organizzative e reddituali degli autori dell'illecito amministrativo, assoggettando agli stessi limiti edittali, sia le grandi imprese che forniscono le reti o i servizi di comunicazione elettronica, sia le modeste imprese che offrono servizi di comunicazione elettronica «in luoghi presidiati quali negozi o alt[r]e tipologie di esercizio aperte al pubblico».

La disposizione censurata finirebbe anche per frustrare la funzione deterrente della sanzione, poiché il limite minimo sarebbe eccessivo per i piccoli imprenditori e il massimo invece irrisorio e inadeguato per le grandi società di telecomunicazione.

L'incremento, inoltre, costituirebbe per i destinatari delle sanzioni un incentivo a opporsi in giudizio, con aggravio del contenzioso giudiziario e mancato soddisfacimento dell'amministrazione. Sarebbe dunque violato anche l'art. 97 Cost., per il pregiudizio che ciò arrecherebbe all'efficacia dell'azione amministrativa.

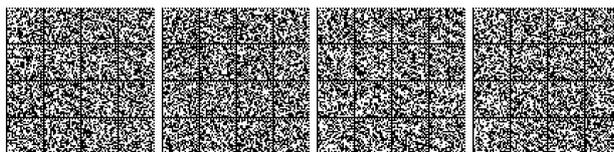
2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito in primo luogo l'inammissibilità delle questioni per omessa motivazione sulla rilevanza, non essendo precisato se il profilo di illegittimità costituzionale attenga al limite edittale massimo oppure al minimo o ad entrambi.

L'eccezione non è fondata.

In riferimento all'art. 3 Cost., il rimettente ripropone, nell'ambito dello stesso giudizio *a quo*, una questione già dichiarata manifestamente inammissibile da questa Corte, con l'ordinanza n. 148 del 2015, per due distinte ragioni. Innanzitutto per l'insufficiente descrizione della fattispecie, non essendo state precisate nell'atto di rimessione, né la condotta sanzionata, né la sanzione in concreto irrogata, né le attività e le dimensioni dell'impresa del ricorrente, ciò che rendeva dunque «impossibile verificare finanche se la norma denunciata, nel testo attualmente in vigore, [dovesse] essere effettivamente applicata per definire il giudizio principale e se le ragioni esposte a sostegno del dubbio di costituzionalità [avessero] una qualche attinenza con il caso concreto oggetto del medesimo giudizio». In secondo luogo, per carenza dei necessari requisiti di chiarezza e univocità del *petitum*, in quanto il rimettente, assumendo che la sanzione sarebbe stata inadeguata e sproporzionata, sia nel minimo che nel massimo edittale, non faceva nemmeno «comprendere se il sindacato della Corte [dovesse] riguardare, senza eccedere dalle esigenze del caso concreto, l'abnormità del limite minimo o l'inadeguatezza del limite massimo o entrambi questi profili».

La citata pronuncia di inammissibilità, per il suo carattere non decisorio e per il fatto di basarsi su ragioni che il rimettente poteva rimuovere, non preclude la possibilità di riproporre le medesime questioni, «posto che in tal caso la riproposizione non contrasta col disposto dell'ultimo comma dell'art. 137 Cost., in tema di non impugnabilità delle decisioni della Corte [costituzionale] (*ex plurimis*, sentenze n. 50 del 2006 e n. 189 del 2001, ordinanza n. 317 del 2007): ciò, peraltro, alla ovvia condizione che il giudice *a quo* abbia eliminato il vizio che in precedenza impediva l'esame nel merito della questione (*ex plurimis*, ordinanze n. 371 del 2004 e n. 399 del 2002)» (sentenza n. 252 del 2012).

Nella nuova ordinanza, il giudice *a quo* riferisce, questa volta in maniera circostanziata, che con ordinanza-ingiunzione emessa nel corso del 2008 è stata irrogata all'opponente nel processo principale, definito come titolare di un «piccolo esercizio di offerta al pubblico di servizi di comunicazione elettronica, senza dipendenti e con un fatturato estremamente ridotto», la sanzione amministrativa di 30.000 euro, pari al doppio del minimo edittale previsto dalla norma censurata, per non avere comunicato all'amministrazione, entro i termini assegnati, le informazioni da essa richieste ai sensi dell'art. 10 cod. comunicazioni elettroniche, nel corso del procedimento diretto a conseguire l'autorizzazione generale per l'offerta al pubblico «in luoghi presidiati del servizio di "phone center"».



La descrizione della fattispecie offre dunque gli elementi sufficienti per comprendere, da un lato, che la norma censurata deve essere applicata per la definizione del giudizio *a quo* e, dall'altro, che le questioni vanno riferite al minimo edittale - risultante dalla decuplicazione del limite originario di 1.500 euro, disposta dall'art. 2, comma 136, lettera *d*), del d.l. n. 262 del 2006 - sull'implicito presupposto che nei confronti di un modesto fornitore di servizi di comunicazione elettronica, quale è l'opponente nel processo principale, anche l'applicazione del limite minimo non sarebbe conforme ai principi costituzionali di ragionevolezza, di proporzionalità e di buon andamento dell'amministrazione, che si assumono violati.

Esaminata da questo angolo visuale, la critica rivolta dal rimettente al limite massimo della sanzione - misura a suo avviso «irrisoria ed inadeguata» per le grandi imprese che forniscono le reti o i servizi di comunicazione elettronica - non è diretta ad ampliare l'oggetto della questione, ma a rafforzare la censura di irragionevolezza e sproporzione del limite minimo, in un contesto di lamentata incongruità complessiva del trattamento sanzionatorio delineato dalla norma censurata.

2.1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri eccepisce, in secondo luogo, che le questioni sarebbero inammissibili in quanto - non essendo sufficiente l'eliminazione della disposizione censurata a riparare alla pretesa illegittimità costituzionale della quantificazione operata dal legislatore, ed essendo invece necessario a tali fini un intervento sostitutivo della stessa quantificazione - questa Corte sarebbe chiamata ad adottare scelte di dosimetria sanzionatoria affidate in via esclusiva alla discrezionalità del legislatore.

Nemmeno questa eccezione è fondata.

Possono essere infatti estesi alla materia delle sanzioni amministrative gli approdi della giurisprudenza costituzionale in tema di ampiezza e di limiti degli interventi di questa Corte sulla misura delle sanzioni penali fissata dal legislatore. In base ad essi, se è vero che «non appartengono a questa Corte valutazioni discrezionali di dosimetria sanzionatoria [...], di esclusiva pertinenza del legislatore», spettando «alla rappresentanza politica il compito di individuare il grado di reazione dell'ordinamento al cospetto della lesione di un determinato bene giuridico», ciò tuttavia non preclude l'intervento di questa stessa Corte «laddove le scelte sanzionatorie adottate dal legislatore si siano rivelate manifestamente arbitrarie o irragionevoli e il sistema legislativo consenta l'individuazione di soluzioni, anche alternative tra loro, che, per la omogeneità che le connota rispetto alla norma censurata, siano tali da “riconduurre a coerenza le scelte già delineate a tutela di un determinato bene giuridico, procedendo puntualmente, ove possibile, all'eliminazione di ingiustificabili incongruenze” (sentenza n. 236 del 2016)» (sentenza n. 233 del 2018).

Perché ciò sia possibile, dunque, «non è necessario che esista, nel sistema, un'unica soluzione costituzionalmente vincolata in grado di sostituirsi a quella dichiarata illegittima, come quella prevista per una norma avente identica struttura e *ratio*, idonea a essere assunta come *tertium comparationis*, essendo sufficiente che il “sistema nel suo complesso offra alla Corte ‘precisi punti di riferimento’ e soluzioni ‘già esistenti’ (sentenza n. 236 del 2016)”, ancorché non ‘costituzionalmente obbligate’, “che possano sostituirsi alla previsione sanzionatoria dichiarata illegittima”» (sentenza n. 40 del 2019, con richiamo alla sentenza n. 222 del 2018).

In questa ottica, «l'ammissibilità delle questioni inerenti ai profili di illegittimità costituzionale dell'entità della pena stabilita dal legislatore può ritenersi condizionata non tanto dalla presenza di una soluzione costituzionalmente obbligata, quanto dalla puntuale indicazione, da parte del giudice *a quo*, di previsioni sanzionatorie rinvenibili nell'ordinamento che, trasposte all'interno della norma censurata, garantiscano coerenza alla logica perseguita dal legislatore, una volta emendata dai vizi di illegittimità adottati, sempre se riscontrati» (sentenza n. 233 del 2018).

In linea con tali principi, il giudice *a quo* indica in effetti, nel corpo dell'ordinanza, le previsioni sanzionatorie suscettibili di fungere da punti di riferimento dell'intervento di questa Corte, individuandole nell'art. 1, comma 930, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», e nell'art. 51, comma 5-*bis*, del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177 (Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici), inserito dall'art. 4, comma 1, del decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 120, intitolato «Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 44, recante attuazione della direttiva 2007/65/CE relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive».

Si tratta di norme sopravvenute all'art. 2, comma 136, lettera *d*), del d.l. n. 262 del 2006, che hanno ridotto a un decimo tutte le sanzioni previste dall'art. 98 cod. comunicazioni elettroniche, rispettivamente, per i «soggetti esercenti la radiodiffusione sonora, nonché la radiodiffusione televisiva in ambito locale» e, quanto alle sanzioni di competenza dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM), per le «emittenti locali».

Anche sotto questo profilo le questioni superano dunque la soglia dell'ammissibilità, restando peraltro da esaminare «l'aspetto inerente alla correttezza di siffatta indicazione [del giudice *a quo*], afferente al merito delle questioni» (sentenza n. 233 del 2018).



3.- Nel merito le questioni non sono fondate.

3.1.- La severità della sanzione amministrativa pecuniaria prevista dalla disposizione censurata non è sufficiente per qualificare la scelta operata dal legislatore come manifestamente irragionevole o arbitraria.

La sanzione colpisce infatti una condotta che presenta profili di particolare rilievo, giacché l'omessa comunicazione degli elementi richiesti impedisce all'autorità competente di acquisire dati, documenti e informazioni necessari per controllare l'osservanza da parte degli operatori economici delle condizioni e degli obblighi cui la legge assoggetta l'esercizio delle delicate attività di gestione delle reti e di fornitura dei servizi di comunicazione elettronica a uso pubblico. I particolari caratteri di tali attività, e il loro rilievo ai fini del conseguimento degli obiettivi generali della disciplina delle reti e servizi di comunicazione elettronica, volti a salvaguardare i diritti costituzionalmente garantiti di libertà e segretezza delle comunicazioni, nonché di libertà di iniziativa economica in regime di concorrenza (art. 4, comma 1, cod. comunicazioni elettroniche), trovano conferma nella scelta legislativa, operata nel 2006, di elevare in pari proporzione, senza alterare i rapporti fra loro, tutte le sanzioni previste dall'art. 98 cod. comunicazioni elettroniche (art. 2, comma 136, del d.l. n. 262 del 2006) e nell'eliminazione della possibilità, per gli operatori, di pagare in forma ridotta le sanzioni irrogate dall'AGCOM (art. 98, comma 17-bis, cod. comunicazioni elettroniche, inserito dall'art. 2, comma 136, lettera i, del d.l. n. 262 del 2006).

La misura minima della sanzione pecuniaria per chi non provvede nei termini e con le modalità prescritti alla comunicazione dei documenti, dei dati e delle notizie richiesti dall'autorità competente appare dunque non manifestamente sproporzionata alle caratteristiche dello specifico illecito amministrativo e rispondente alle finalità repressive perseguite. E, d'altro canto, la stessa vicenda oggetto del giudizio *a quo*, nel quale la misura della sanzione irrogata è stata quantificata nel doppio di quel minimo edittale della cui legittimità costituzionale il rimettente dubita, mette in evidenza la possibilità offerta al giudice di modulare l'entità della sanzione da irrogare a seconda delle caratteristiche del caso.

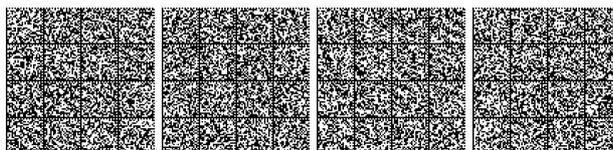
Ciò premesso in linea generale sulla non irragionevolezza della previsione di sanzioni severe, anche nel minimo, per questo specifico tipo di illeciti, si deve escludere che sia irragionevole, come invece sostiene il rimettente, sottoporre allo stesso trattamento piccoli e grandi imprenditori del settore. Come già osservato, la particolare ampiezza della "forbice" tra minimo e massimo edittale (da 15.000 euro a 1.150.000 euro) consente all'autorità chiamata ad irrogare la sanzione di calibrarne in concreto la misura in rapporto alla maggiore o minore gravità della violazione (ordinanza n. 109 del 2004) e di differenziarla, se del caso, anche in considerazione delle dimensioni dell'impresa, le quali possono influire sulla valutazione della condotta degli autori della stessa violazione.

Non sussistono, del resto, ragioni specifiche per cui nella disciplina delle sanzioni per omessa comunicazione dei dati in esame il legislatore avrebbe dovuto distinguere, a pena di illegittimità costituzionale della sua scelta, il trattamento sanzionatorio in base alle capacità economiche dei responsabili dell'omissione informativa. E d'altra parte nemmeno la disciplina precedente quella oggetto di censura distingueva la misura del trattamento sanzionatorio in ragione delle caratteristiche dei responsabili dell'illecito di cui si discute, e prevedeva a sua volta una "forbice" edittale proporzionalmente altrettanto ampia.

Non è comunque pertinente, per la diversità della materia e per la specificità della relativa disciplina, il riferimento, operato dal rimettente, alle sanzioni riservate all'attività radiotelevisiva in «ambito locale», definita all'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 177 del 2005, con riguardo all'«ambito locale radiofonico», come «[...] attività di radiodiffusione sonora, con irradiazione del segnale fino a una copertura massima di quindici milioni di abitanti» (lettera v) e, con riguardo all'«ambito locale televisivo», come «[...] attività di radiodiffusione televisiva in uno o più bacini, comunque non superiori a dieci, anche non limitrofi, purché con copertura inferiore al 50 per cento della popolazione nazionale», con la precisazione che «l'ambito è denominato "regionale" o "provinciale" quando il bacino di esercizio dell'attività di radiodiffusione televisiva è unico e ricade nel territorio di una sola regione o di una sola provincia, e l'emittente, anche analogica, non trasmette in altri bacini» (lettera z). Non solo si tratta di attività materialmente diverse, ma le stesse distinzioni di tipo soggettivo operate dalla norma per coloro che esercitano attività di telediffusione e di radiodiffusione (sulla base del territorio di emittenza) sarebbero inapplicabili a chi svolge invece attività di fornitura di reti o servizi di comunicazione elettronica, attività il cui bacino di potenziale influenza per sua natura non incontra limiti territoriali.

Infine, è irrilevante nel caso in esame, che riguarda l'adeguatezza del limite edittale minimo, l'argomento addotto dal giudice *a quo*, secondo cui il limite edittale massimo previsto dalla norma sarebbe irrisorio per le grandi imprese di telecomunicazione, ciò che, vanificando l'efficacia deterrente della sanzione, determinerebbe l'intrinseca irragionevolezza del complessivo trattamento sanzionatorio censurato.

La violazione dell'art. 3 Cost., pertanto, non sussiste.



3.2.- Non è fondata nemmeno la questione prospettata con riferimento all'art. 97 Cost., sull'assunto che l'indiscriminato inasprimento della sanzione indurrebbe gli autori dell'illecito a promuovere giudizi di opposizione a ordinanza-ingiunzione, con aggravio del contenzioso giudiziario e mancato soddisfacimento dell'amministrazione, ciò che pregiudicherebbe il buon andamento e l'efficacia dell'azione amministrativa.

Premesso che il principio del buon andamento è riferibile all'amministrazione della giustizia soltanto per quanto attiene all'organizzazione e al funzionamento degli uffici giudiziari (*ex plurimis*, sentenze n. 91 del 2018, n. 65 del 2014, n. 272 del 2008; ordinanze n. 158 del 2014, n. 84 del 2011 e n. 408 del 2008), la questione è infondata, sia per la parte in cui viene prospettato l'aggravio del contenzioso giudiziario, sia per la parte in cui se ne lamentano le ricadute in termini di mancato soddisfacimento delle ragioni creditorie dell'amministrazione.

Le ipotizzate conseguenze della quantificazione legislativa della misura della sanzione, infatti, non sono direttamente riconducibili alla previsione censurata, ma derivano in linea fattuale da scelte difensive soggettive (quanto all'aggravio del contenzioso) e dall'eventuale effettiva insolvenza o incapienza patrimoniale dei responsabili dell'illecito (quanto alle difficoltà di riscossione delle sanzioni pecuniarie) e si risolvono quindi in un - indimostrato - mero inconveniente di fatto, inidoneo a determinare un problema di legittimità costituzionale (*ex plurimis*, sentenza n. 157 del 2014 e ordinanza n. 206 del 2016).

4.- In conclusione, le questioni devono essere dichiarate non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 98, comma 9, del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), come modificato dall'art. 2, comma 136, lettera d), del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2006, n. 286, sollevate dal Tribunale ordinario di Livorno, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, 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*

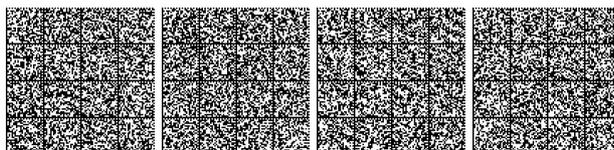
Daria de PRETIS, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 maggio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 116

Sentenza 2 aprile - 10 maggio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sicurezza pubblica - Disposizioni regionali finalizzate alla prevenzione e contrasto del fenomeno del bullismo e del cyberbullismo - Istituzione, presso la Giunta regionale, di un “Tavolo di coordinamento per la prevenzione e il contrasto del bullismo e del cyberbullismo.

- Legge della Regione Umbria 9 maggio 2018, n. 4 (Disciplina degli interventi regionali per la prevenzione e il contrasto del fenomeno del bullismo e del cyberbullismo - Modificazioni a leggi regionali), artt. 1, comma 1, e 4.

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, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, e 4 della legge della Regione Umbria 9 maggio 2018, n. 4 (Disciplina degli interventi regionali per la prevenzione e il contrasto del fenomeno del bullismo e del cyberbullismo - Modificazioni a leggi regionali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato l'11-17 luglio 2018, depositato in cancelleria il 17 luglio 2018, iscritto al n. 45 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 35, prima serie speciale, dell'anno 2018.

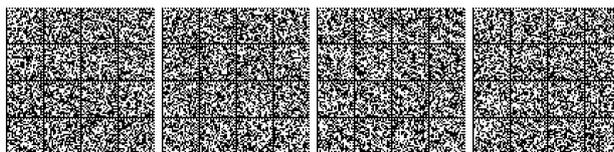
Visto l'atto di costituzione della Regione Umbria;

udito nella udienza pubblica del 2 aprile 2019 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Paola Manuali per la Regione Umbria.

Ritenuto in fatto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 1, comma 1, e 4 della legge della Regione Umbria 9 maggio 2018, n. 4 (Disciplina degli interventi regionali per la prevenzione e il contrasto del fenomeno del bullismo e del cyberbullismo - Modificazioni a leggi regionali), per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione.



Ad avviso del ricorrente, la prevenzione del fenomeno del bullismo e cyberbullismo - oggetto di grande attenzione anche a livello statale - è riconducibile alla materia «ordine pubblico e sicurezza», comprensiva del settore dell'ordinamento riferito all'«adozione delle misure relative alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico». Tale materia, sottolinea il Governo, è stata intesa dalla giurisprudenza costituzionale in termini ampi, facendovi rientrare «le misure e le funzioni pubbliche preposte a tutelare i beni fondamentali e ogni altro bene che ha prioritaria importanza per l'ordinamento giuridico sociale» (sono citate le sentenze di questa Corte n. 33 del 2015, n. 118 del 2013, n. 35 del 2012, n. 129 del 2009, n. 50 del 2008, n. 105 del 2006, n. 313 del 2003, n. 290 del 2001 e n. 218 del 1988), ed è strettamente legata a quella dell'ordinamento penale, cui è sottesa l'esigenza di uniformità di disciplina su tutto il territorio nazionale.

1.1.- Ciò premesso, il Governo sostiene che l'impugnato art. 1, comma 1, della legge regionale umbra, nella parte in cui prevede, quale finalità della legge stessa, quella di «prevenire e contrastare il fenomeno del bullismo e del cyberbullismo in tutte le sue manifestazioni», interferirebbe indebitamente con la competenza esclusiva statale in materia «ordine pubblico e sicurezza», in quanto «involge necessariamente i profili di rilievo penalistico delle condotte riconducibili al bullismo e alla sua dimensione cibernetica».

Al riguardo, il Governo distingue infatti gli interventi di carattere prettamente educativo da quelli di politica criminale, attenendo i primi alla promozione dei valori di civiltà e di una cultura della legalità tra le fasce più giovani della popolazione, e i secondi alla prevenzione e repressione dei reati perpetrati dai minori attraverso aggressioni e molestie ai danni dei più deboli. In tale quadro, la Regione potrebbe intervenire solo attraverso misure di carattere educativo, essendo illegittima qualsiasi altra iniziativa regionale in tema di contrasto al bullismo quale fenomeno criminale.

Pertanto, il generico riferimento a «tutte le manifestazioni», contenuto nella disposizione censurata, si presta, secondo il ricorrente, a un indebito ampliamento dell'area di intervento del legislatore regionale, in quanto idoneo a ricomprendere non solo interventi di carattere social-preventivo, ma anche quelli strettamente inerenti all'ordine pubblico e sicurezza.

1.2.- L'art. 4 della legge reg. Umbria n. 4 del 2018, parimenti impugnato, istituisce il «Tavolo di coordinamento per la prevenzione e il contrasto del bullismo e del cyberbullismo» presso la Giunta regionale, con l'obiettivo di raccogliere informazioni sulle iniziative in tema di prevenzione e contrasto del fenomeno in questione, al fine di creare una sinergia tra tutti i soggetti che in ambito regionale svolgono tali attività.

Secondo la prospettazione del ricorrente, la norma censurata conferirebbe alla Regione «il generale potere di promuovere, attraverso il menzionato Tavolo, "il coordinamento" tra i vari soggetti preposti all'attività di prevenzione e contrasto del bullismo, senza specificazione alcuna in merito alla natura delle informazioni acquisite, che ben potrebbero riguardare profili penali e attività di polizia in ordine alla prevenzione e repressione dei vari reati sussumibili nel fenomeno del bullismo», con la conseguenza che l'acquisizione di informazioni sull'attività di ordine pubblico espletata dagli appartenenti alle Forze di polizia - componenti facoltativi di detto tavolo - trascenderebbe le finalità di carattere sociale ed educativo sottese all'intervento regionale.

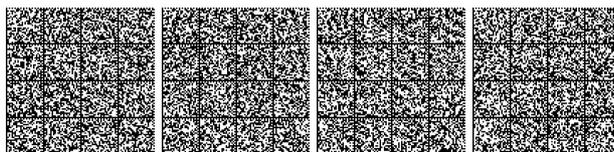
2.- Con atto di costituzione depositato il 9 agosto 2018, si è costituita in giudizio la Regione Umbria che ha argomentato per l'infondatezza delle questioni prospettate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Ad avviso della resistente, la legge regionale censurata perseguirebbe esclusivamente finalità di carattere educativo e socio-sanitario, estranee alla materia di competenza esclusiva statale «ordine pubblico e sicurezza» e rientranti, piuttosto, nella competenza concorrente in materia di «tutela della salute» e di «istruzione».

2.1.- La difesa regionale evidenzia infatti come il fine indicato nell'art. 1, oggetto di parziale impugnativa, sia quello di «tutelare e valorizzare la crescita educativa, sociale e psicologica dei minorenni, proteggendo e sostenendo in particolare i soggetti più fragili» e come questo sia perseguito anche attraverso «uno stretto raccordo con l'ufficio scolastico regionale finalizzato all'attivazione di specifiche campagne di educazione civica» (art. 1, comma 2, lettera b), della legge reg. Umbria n. 4 del 2018).

Inoltre, prosegue la resistente, gli interventi e i programmi che la Regione può porre in essere per il perseguimento delle finalità della legge, individuati al successivo art. 2, assumono esclusivamente carattere social-preventivo, senza che possa configurarsi alcuna ingerenza con la materia «ordine pubblico e sicurezza».

D'altra parte, sottolinea la difesa regionale, lo stesso art. 1 indicato prevede che la legge in oggetto è adottata, non solo in attuazione degli artt. 2 e 5 della legge della Regione Umbria 16 aprile 2005, n. 21 (Nuovo Statuto della Regione Umbria), dedicati rispettivamente ai valori fondamentali dell'identità regionale, quali la cultura della non violenza e della legalità, e all'uguaglianza, ma anche in osservanza dei principi costituzionali e della legge 29 maggio 2017, n. 71 (Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del cyberbullismo), principi costituzionali che comprendono il rispetto della competenza esclusiva statale in materia di «ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale».



Peraltro, alla luce della costante giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo cui ai fini dell'individuazione della materia in cui si colloca la norma impugnata, si deve tener conto dell'oggetto, della *ratio* e della finalità della stessa, «tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato» (sono citate a tal fine le sentenze n. 175 del 2016, n. 245 e n. 140 del 2015, e n. 167 del 2014), si dovrebbe ritenere che, nella specie, il legislatore umbro sia intervenuto non per prevenire le ipotesi di reato e turbativa dell'ordine pubblico legate al fenomeno in questione, ma per «tutelare e valorizzare la crescita educativa, sociale e psicologica dei minorenni» (art. 1, comma 1, della legge reg. Umbria n. 4 del 2018).

A sostegno delle proprie argomentazioni, la difesa regionale evidenzia inoltre come norme di formulazione identica o del tutto analoga a quella oggetto del giudizio siano contenute in altre leggi regionali, non impugnate dal Governo (sono indicati l'art. 1 della legge della Regione Piemonte 5 febbraio 2018, n. 2, recante «Disposizioni in materia di prevenzione e contrasto dei fenomeni del bullismo e del cyberbullismo»; l'art. 1 della legge della Regione Lombardia 7 febbraio 2017, n. 1, recante «Disciplina degli interventi regionali in materia di prevenzione e contrasto al fenomeno del bullismo e del cyberbullismo»; l'art. 1 della legge della Regione Lazio 24 marzo 2016, n. 2, recante «Disciplina degli interventi regionali per la prevenzione e il contrasto del fenomeno del bullismo»).

2.2.- Con riguardo al secondo motivo di ricorso, relativo all'art. 4 della legge regionale impugnata, la resistente sottolinea come lo scopo del Tavolo di coordinamento sia unicamente quello di raccogliere informazioni sul bullismo e cyberbullismo e sulle iniziative di prevenzione e contrasto dei due fenomeni presenti sul territorio regionale, essendo evidente, ad avviso della Regione, che la raccolta delle informazioni avvenga per le finalità esplicitate all'art. 1 della legge stessa, ossia per «tutelare e valorizzare la crescita educativa, sociale e psicologica dei minorenni, proteggendo e sostenendo in particolare i soggetti più fragili».

Diversamente da quanto sostenuto dal Governo, nell'articolo in esame non vi sarebbe quindi alcuna previsione in capo alla Regione di un «generale potere di promuovere attraverso il menzionato Tavolo, il “coordinamento” tra i vari soggetti preposti all'attività di prevenzione e contrasto del bullismo», bensì la chiara finalità di «creare una sinergia tra tutti i soggetti che in ambito regionale contribuiscono a prevenire e contrastare il fenomeno del bullismo e del cyberbullismo».

La censura sarebbe comunque infondata alla luce della sentenza n. 105 del 2006 di questa Corte, che ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale della disposizione di una legge abruzzese, istitutiva di un comitato scientifico regionale per le politiche di sicurezza e legalità, in ragione dei compiti allo stesso affidati, aventi essenzialmente carattere di studio e ricerca, analogamente all'attività del Tavolo di coordinamento umbro, cui è demandata un'attività precipuamente conoscitiva, che escluderebbe ogni incidenza sull'invocata competenza statale.

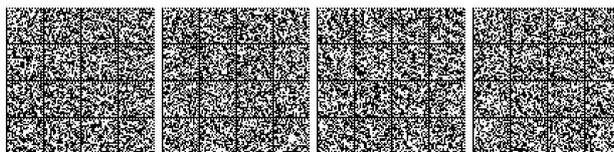
Inoltre, secondo la resistente, il carattere facoltativo della partecipazione all'organo indicato da parte dei rappresentanti delle Forze di polizia sarebbe sufficiente ad escludere comunque ogni profilo di illegittimità costituzionale alla luce della sentenza della Corte n. 134 del 2004.

Infine, la difesa regionale sottolinea come previsioni analoghe a quella impugnata, contenute in simili leggi di altre Regioni, non siano state oggetto di censura governativa.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, e 4 della legge della Regione Umbria 9 maggio 2018, n. 4 (Disciplina degli interventi regionali per la prevenzione e il contrasto del fenomeno del bullismo e del cyberbullismo - Modificazioni a leggi regionali), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *h*), della Costituzione.

Ad avviso del ricorrente, l'art. 1, laddove prevede che la legge regionale umbra è volta a prevenire e contrastare il fenomeno del bullismo e del cyberbullismo «in tutte le sue manifestazioni», conterrebbe una «formulazione generica e poco chiara», atta a ricomprendere non solo interventi di carattere social-preventivo, ma anche quelli strettamente inerenti all'ordine pubblico e alla sicurezza.



Con riferimento all'art. 4, istitutivo del «Tavolo di coordinamento per la prevenzione e il contrasto del bullismo e del cyberbullismo», il Governo lamenta che l'acquisizione di informazioni sull'attività di ordine pubblico espletata dagli appartenenti alle Forze di polizia - componenti facoltativi di detto tavolo - trascenderebbe le finalità di carattere sociale ed educativo sottese all'intervento regionale e conferirebbe invece alla Regione «il generale potere di promuovere, attraverso il menzionato Tavolo, "il coordinamento" tra i vari soggetti preposti all'attività di prevenzione e contrasto del bullismo, e potrebbero riguardare profili penali e attività di polizia in ordine alla prevenzione e repressione dei vari reati sussumibili nel fenomeno del bullismo».

Entrambe le disposizioni impugnate, dunque, eccederebbero l'area di intervento regionale, circoscritta agli interventi di carattere educativo e social-preventivo, interferendo indebitamente con la competenza esclusiva statale in materia di «ordine pubblico e sicurezza».

2.- Le questioni non sono fondate.

2.1.- Deve preliminarmente osservarsi come il fenomeno del bullismo e del cyberbullismo sia oggetto di particolare attenzione ad ogni livello, per l'allarme destato dal diffondersi di comportamenti aggressivi, soprattutto negli ambienti scolastici, che non di rado trascendono in forme di violenza fisica e psicologica verso i soggetti più deboli e meno integrati. Il fenomeno non è nuovo, ma nelle nuove generazioni presenta caratteri di maggiore diffusione e pervasività, a causa delle potenzialità offerte dagli strumenti tecnologici, i nuovi media e i social networks. Il legislatore statale è da ultimo intervenuto in materia con la legge 29 maggio 2017, n. 71 (Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del cyberbullismo), che ha, tra l'altro, previsto l'attivazione di un tavolo tecnico presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, con il compito di redigere un piano di azione integrato per contrastare e prevenire il bullismo e realizzare una banca dati per il monitoraggio del fenomeno.

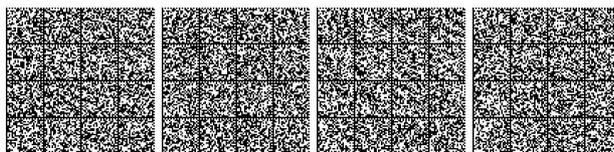
Il tema è particolarmente sentito anche a livello locale, dove numerose sono le iniziative regionali, non necessariamente a carattere legislativo, che perseguono il medesimo obiettivo di prevenzione e contrasto del bullismo, attraverso la promozione e il finanziamento di progetti e programmi per la diffusione di una cultura del rispetto dell'altro, della dignità di ogni persona, della convivenza civile, della solidarietà, nonché l'istituzione di organismi tecnici per il monitoraggio e l'analisi del fenomeno. Un tale obiettivo, del resto, richiede un'azione capillare, soprattutto di tipo educativo, che coinvolga tutti i soggetti che quotidianamente entrano in contatto con i ragazzi nei vari ambiti di socializzazione, a partire dalle famiglie e dalle scuole.

2.2.- In questo quadro si inserisce anche la legge reg. Umbria n. 4 del 2018, la quale prevede una serie di interventi volti alla prevenzione e al contrasto del bullismo e cyberbullismo nel territorio regionale.

Si tratta invero di un intervento normativo volto a promuovere campagne di educazione civica all'interno delle istituzioni scolastiche, nonché accordi e intese con i soggetti istituzionali operanti nel territorio, promuovendo e finanziando progetti e programmi per la diffusione della cultura della legalità e del rispetto della dignità della persona in ambiente scolastico e nei luoghi di aggregazione giovanile, come pure per l'uso consapevole degli strumenti informatici e della rete.

2.3.- L'art. 1 della legge regionale impugnata, dichiaratamente collocandosi nel rispetto dei principi costituzionali e della citata legge n. 71 del 2017, descrive le finalità dell'intervento regionale, che mira a «tutelare e valorizzare la crescita educativa, sociale e psicologica dei minorenni, proteggendo e sostenendo in particolare i soggetti più fragili». Per il raggiungimento di tali obiettivi, la Regione Umbria promuove e sostiene, attraverso finanziamenti gravanti su appositi capitoli di spesa nell'ambito della Missione denominata «Diritti sociali, politiche sociali e famiglia» (art. 8 della legge reg. Umbria n. 4 del 2018), progetti e programmi concernenti: la realizzazione di campagne di sensibilizzazione e informazione in ordine alla gravità del bullismo e cyberbullismo e delle sue conseguenze; la promozione di iniziative di carattere culturale, sociale, sanitario, ricreativo e sportivo sui temi, tra gli altri, della legalità e del rispetto reciproco; l'attivazione di programmi di sostegno in favore dei minorenni vittime di atti di bullismo, nonché di programmi di recupero rivolti agli autori di detti atti, oltre all'organizzazione di corsi, programmi di assistenza e di supporto per i genitori (art. 2 della medesima legge regionale).

2.4.- L'art. 4 impugnato istituisce il «Tavolo di coordinamento per la prevenzione e il contrasto del bullismo e del cyberbullismo», presieduto dal Presidente della Giunta regionale o l'Assessore a tal fine delegato. Esso è composto dai presidenti delle consulte provinciali degli studenti, dai rappresentanti delle ASL e da un rappresentante dell'ANCI. Possono altresì partecipare, previa intesa con gli enti di appartenenza, anche i Prefetti, un rappresentante dell'Ufficio scolastico regionale, uno dell'Ordine degli avvocati, uno dell'Arma dei Carabinieri, uno della Polizia e uno della Guardia di finanza.



Detto organismo ha il compito di raccogliere informazioni sui fenomeni in esame e sulle iniziative di prevenzione e contrasto degli stessi presenti nel territorio, al fine di creare una «sinergia» tra tutti i soggetti che in ambito regionale contribuiscono a prevenire e contrastare il bullismo.

Il Tavolo opera in raccordo con il Tavolo di coordinamento delle politiche giovanili e si avvale del supporto del Garante regionale dell'infanzia e l'adolescenza, del Comitato regionale per le comunicazioni e del Comitato tecnico-scientifico per la sicurezza e la vivibilità.

3. - La lettura complessiva della legge della Regione Umbria porta ad escludere che le disposizioni impugnate eccedano l'ambito di intervento regionale e interferiscano, come sostenuto nel ricorso, con la competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost.

La giurisprudenza di questa Corte ha più volte ribadito che «ai fini dell'individuazione della materia nella quale si colloca la norma impugnata, si deve tener conto dell'oggetto, della *ratio* e della finalità della disciplina da essa stabilita, «tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato» (*ex plurimis*, sentenze n. 140 del 2015 e n. 167 del 2014; analogamente sentenze n. 175 del 2016 e n. 245 del 2015)» (sentenza n. 108 del 2017).

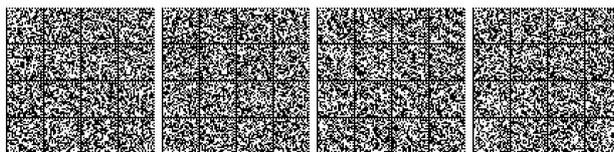
In ossequio a tali principi, occorre esaminare le disposizioni impugnate nel contesto di una lettura integrata e sistematica della legge regionale Umbria n. 4 del 2018, a partire dalle sue finalità che perseguono il dichiarato intento di «prevenire e contrastare il fenomeno del bullismo e del cyberbullismo, in tutte le sue manifestazioni, al fine di tutelare e valorizzare la crescita educativa, sociale e psicologica dei minorenni, proteggendo e sostenendo in particolare i soggetti più fragili» (art. 1). Le tipologie di interventi programmati allo scopo, il novero dei soggetti coinvolti, l'enunciazione delle tipologie dei progetti ammessi ai finanziamenti e l'individuazione dei beneficiari dei medesimi denotano che la Regione ha inteso agire esclusivamente su un piano educativo, con particolare attenzione agli ambienti rivolti ai più giovani e con azioni di tipo culturale, sociale, sanitario, ricreativo e sportivo. Non vi sono elementi che possano manifestare una interferenza della Regione nelle attività di repressione del bullismo e del cyberbullismo, la cui individuazione e definizione è data invece dal legislatore statale (art. 1, comma 2, della legge n. 71 del 2017) che ha stabilito anche i relativi rimedi e le relative sanzioni (si vedano gli artt. 2, 5 e 7 della legge n. 71 del 2017). Né vi è traccia di sovrapposizione da parte del legislatore regionale con le scelte di politica criminale per il contrasto ai reati connessi ai fenomeni in questione, anch'esse rientranti, invece, nella sfera statale (art. 7 della legge n. 71 del 2017).

Il legislatore regionale è piuttosto intervenuto in un'ottica di prevenzione del bullismo quale problema di interesse sociale generale, per tutelare e valorizzare la crescita educativa, sociale e psicologica dei minorenni, perseguendo finalità di prevenzione, estranee alla materia della tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza.

4.- Anche in riferimento al Tavolo di coordinamento regionale di cui all'art. 4 della legge reg. Umbria n. 4 del 2018, il ricorso lamenta una invasione delle competenze esclusive del legislatore statale in materia di sicurezza e ordine pubblico, ex art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., poiché, ad avviso del ricorrente, è ben possibile che le informazioni raccolte da questo organismo trascendano le finalità di carattere sociale, culturale ed educativo proclamate all'art. 1 della suddetta legge regionale e sconfinino nella materia penale, intersecando, perciò, le attività di polizia relative ai reati sussumibili nel fenomeno del bullismo. Invero, il dato testuale e una lettura della disposizione impugnata alla luce delle altre previsioni della legge regionale consentono di escludere che l'attività di detto organo possa ledere l'invocata competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza.

Occorre innanzi tutto osservare che i compiti del Tavolo di coordinamento, di cui all'impugnato art. 4, si limitano alla raccolta di «informazioni sul bullismo e sul cyberbullismo e sulle iniziative di prevenzione e contrasto degli stessi presenti sul territorio». Questa Corte ha ripetutamente ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento ad altre disposizioni di leggi regionali che prevedevano l'istituzione di organismi operanti nell'ambito della promozione della cultura della legalità, quando i compiti da questi svolti erano essenzialmente di promozione culturale, di studio e di ricerca (sentenze n. 208 del 2018 e n. 105 del 2006). Invero, secondo un orientamento costante della giurisprudenza costituzionale, la competenza dello Stato in materia di ordine e sicurezza pubblica riguarda le funzioni dirette a tutelare interessi fondamentali, quali l'integrità fisica e psichica delle persone, o la sicurezza dei beni (sentenza n. 290 del 2001), restando estranea a tale ambito l'attività di conoscenza, formazione e ricerca che appare strutturalmente inidonea ad incidere sull'assetto della competenza statale (sentenze n. 208 del 2018 e n. 105 del 2006).

Analoghe valutazioni possono ripetersi anche per le competenze affidate al tavolo tecnico umbro a cui, nell'ambito della prevenzione e contrasto del bullismo, sono riconosciute attribuzioni meramente informative e conoscitive (a contrario, sentenza n. 325 del 2011, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione legislativa della Regione Puglia istitutiva di una «Agenzia regionale per la promozione della legalità e della cittadinanza sociale», i cui compiti definivano «un ruolo operativo non riducibile a meri compiti istruttori, consultivi o di studio»).



Né in senso contrario depone la possibile partecipazione al Tavolo di coordinamento di esponenti delle Forze di polizia. L'impugnato art. 4, infatti, prevede che oltre ai soggetti indicati nel primo periodo - appartenenti all'amministrazione regionale e sanitaria, agli organismi rappresentativi degli studenti e alle associazioni che operano nel settore - al Tavolo «possono partecipare, previa intesa con gli enti di appartenenza, anche i Prefetti della Regione o loro delegati, un rappresentante dell'Ufficio scolastico regionale, un rappresentante degli Ordini degli Avvocati presenti sul territorio regionale, designato congiuntamente dagli Ordini stessi, un rappresentante dell'Arma dei Carabinieri, un rappresentante della Polizia di Stato e un rappresentante della Guardia di Finanza». La presenza dei Prefetti e dei rappresentanti dell'Arma dei Carabinieri, della Polizia di Stato e della Guardia di Finanza, tra i soggetti invitati al Tavolo di coordinamento, ha erroneamente indotto il ricorrente a ravvisare una possibile invasione nel campo delle attività di sicurezza e ordine pubblico riservate allo Stato. Invero, la disposizione è chiara nel precisare che la partecipazione dei rappresentanti delle Forze di polizia è solo eventuale e facoltativa, ed è pur sempre subordinata ad una «previa intesa con gli enti di appartenenza». Si tratta dunque di un'ipotesi ben diversa da quelle nelle quali questa Corte ha in passato dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni di leggi regionali con le quali si istituivano organismi nella cui composizione era prevista la presenza necessaria dei questori, dei prefetti e dei rappresentanti delle Forze dell'ordine preposte alla pubblica sicurezza (tra le molte, sentenza n. 55 del 2001). Nel caso del «Tavolo di coordinamento per la prevenzione e il contrasto del bullismo e del cyberbullismo» istituito dalla Regione Umbria, la facoltatività della partecipazione dei rappresentanti delle forze dell'ordine e la tipologia dei compiti meramente conoscitivi e informativi ad esso affidati consentono di ritenere che la Regione resistente si sia legittimamente mossa nell'ambito della propria competenza, di promozione culturale e politica socio-assistenziale, senza trascinare nel campo della tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza, spettante in via esclusiva allo Stato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, e 4 della legge della Regione Umbria 9 maggio 2018, n. 4 (Disciplina degli interventi regionali per la prevenzione e il contrasto del fenomeno del bullismo e del cyberbullismo - Modificazioni a leggi regionali), promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h) della Costituzione, con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 aprile 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 maggio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 117

Ordinanza 6 marzo - 10 maggio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Intermediazione finanziaria - Attività di vigilanza della CONSOB - Abusi di mercato - Inottemperanza alle richieste della CONSOB o ritardo recato all'esercizio delle sue funzioni - Applicazione della sanzione anche nei confronti di colui al quale la medesima CONSOB, nell'esercizio delle sue funzioni di vigilanza, contesta un abuso di informazioni privilegiate - Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

- Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), art. 187-*quinquiesdecies*, come introdotto dall'art. 9, comma 2, lettera *b*), della legge 18 aprile 2005, n. 62 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004).

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. 187-*quinquiesdecies* del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), come introdotto dall'art. 9, comma 2, lettera *b*), della legge 18 aprile 2005, n. 62 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004), promosso dalla Corte di cassazione, sezione seconda civile, nel procedimento vertente tra il sig. D. B. e la Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), con ordinanza del 16 febbraio 2018, iscritta al n. 54 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti l'atto di costituzione del sig. D. B., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

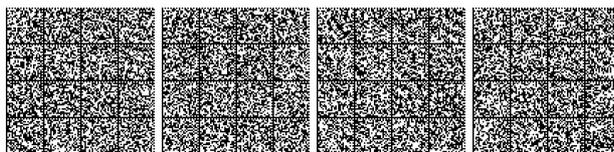
udito nell'udienza pubblica del 5 marzo 2019 il Giudice relatore Francesco Viganò;

uditi l'avvocato Renzo Ristuccia per il sig. D. B. e l'avvocato dello Stato Pio Giovanni Marrone per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Questa Corte è chiamata a decidere su plurime questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte di cassazione, sezione seconda civile, con ordinanza del 16 febbraio 2018 (r. o. n. 54 del 2018).

Per ciò che in questa sede rileva, la Corte di cassazione chiede se l'art. 187-*quinquiesdecies* del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), sia costituzionalmente legittimo nella parte in cui sanziona la mancata ottemperanza nei termini alle richieste della Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), ovvero la causazione di un ritardo nell'esercizio delle sue funzioni, «anche nei confronti di colui al quale la medesima CONSOB, nell'esercizio delle proprie funzioni di vigilanza, contesta un abuso di informazioni privilegiate».



La Corte di cassazione dubita che tale disposizione, *in parte qua*, contrasti con gli artt. 24, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), e all'art. 14, comma 3, lettera *g*), del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, nonché con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE).

2.- Il procedimento pendente avanti alla Corte di cassazione trae a sua volta origine da un procedimento sanzionatorio avviato dalla CONSOB nei confronti del sig. D. B.

2.1.- Dagli atti di causa risulta che, all'esito di tale procedimento, con delibera del 2 maggio 2012, la CONSOB aveva irrogato al sig. D. B. le seguenti sanzioni amministrative:

a) una sanzione pecuniaria di 200.000 euro in relazione all'illecito amministrativo di abuso di informazioni privilegiate previsto dall'art. 187-*bis*, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 58 del 1998, nella versione vigente all'epoca dei fatti, con riguardo all'acquisto, effettuato dal sig. D. B. nel febbraio 2009, di 30.000 azioni di una società quotata della quale era socio e consigliere di amministrazione, sulla base del possesso dell'informazione privilegiata relativa all'imminente lancio di un'offerta pubblica di acquisto di tale società, da lui promossa assieme ad altri due soci della medesima società;

b) una sanzione pecuniaria di 100.000 euro in relazione al medesimo illecito amministrativo nell'ipotesi di cui all'art. 187-*bis*, comma 1, lettera *c*), sempre nella versione vigente all'epoca dei fatti, per avere il sig. D. B. indotto una terza persona ad acquistare azioni della società in questione, essendo in possesso della menzionata informazione privilegiata;

c) una sanzione pecuniaria di 50.000 euro in relazione all'illecito amministrativo di cui all'art. 187-*quinqüesdecies* (Tutela dell'attività di vigilanza della Banca d'Italia e della Consob) del d.lgs. n. 58 del 1998, nella versione vigente all'epoca dei fatti, per avere rinviato più volte la data dell'audizione alla quale era stato convocato e, una volta presentatosi alla stessa CONSOB, per essersi rifiutato di rispondere alle domande che gli erano state rivolte;

d) la sanzione accessoria della perdita temporanea dei requisiti di onorabilità per la durata di diciotto mesi;

e) la confisca di denaro o beni fino a concorrenza dell'importo di 149.760 euro, pari all'intero valore delle azioni acquistate mediante la condotta descritta sub *a*).

Per le stesse condotte di cui ai punti *a*) e *b*) dell'esposizione che precede, al sig. D. B. era stato altresì contestato, in un separato procedimento penale, il delitto di abuso di informazioni privilegiate previsto dall'art. 184 del d.lgs. n. 58 del 1998. Per tale delitto, il sig. D. B. ha concordato con il pubblico ministero la pena, condizionalmente sospesa, di undici mesi di reclusione e 300.000 euro di multa, applicata dal giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Milano il 18 dicembre 2013.

2.2. - Il sig. D. B. aveva proposto opposizione avanti alla Corte d'appello di Roma avverso il provvedimento sanzionatorio della CONSOB, allegando tra l'altro l'illegittimità della sanzione irrogatagli ai sensi dell'art. 187-*quinqüesdecies* del d.lgs. n. 58 del 1998.

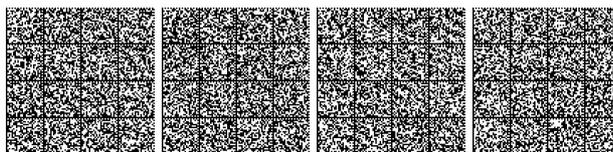
La Corte d'appello di Roma aveva tuttavia rigettato l'opposizione, confermando così il provvedimento sanzionatorio adottato dalla CONSOB, con sentenza depositata il 20 novembre 2013.

2.3.- Contro tale sentenza il sig. D. B. aveva quindi proposto il ricorso per cassazione che ha dato origine al presente procedimento incidentale di legittimità costituzionale.

3.- Come anticipato, la Corte di cassazione dubita della legittimità costituzionale dell'art. 187-*quinqüesdecies* del d.lgs. n. 58 del 1998, «nella parte in cui detto articolo sanziona la condotta consistente nel non ottemperare tempestivamente alle richieste della CONSOB o nel ritardare l'esercizio delle sue funzioni anche nei confronti di colui al quale la medesima CONSOB, nell'esercizio delle sue funzioni di vigilanza, contesti un abuso di informazioni privilegiate», in ragione del possibile contrasto di tale previsione con varie norme della Costituzione italiana e, mediatamente, con gli artt. 6 CEDU e 47 CDFUE, nonché con l'art. 14 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici.

3.1.- Secondo la Corte di cassazione, la disposizione censurata contrasterebbe anzitutto con l'art. 24 Cost., il cui secondo comma recita: «La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento».

Rileva la Corte di cassazione che l'accertamento di un illecito amministrativo come quello di cui è causa è, nell'ordinamento italiano, prodromico alla possibile irrogazione, nei confronti di chi ne sia riconosciuto autore, sia di sanzioni propriamente penali, sia di sanzioni amministrative di natura sostanzialmente "punitiva"; ciò che si era appunto verificato nel caso di specie. Per tale ragione, il soggetto al quale la CONSOB intenda addebitare la commissione di un tale illecito amministrativo dovrebbe godere di tutte le garanzie inerenti al diritto di difesa nei procedimenti penali, così come riconosciute dalla giurisprudenza costituzionale sulla base dell'art. 24 Cost. Tra tali garanzie si iscriverebbe, in particolare, il «diritto di non collaborare alla propria incolpazione».



3.2.- In secondo luogo, la disposizione censurata contrasterebbe con il «principio della parità delle parti» nel processo, sancito dall'art. 111, secondo comma, Cost.

Rileva in proposito la Corte di cassazione che «[i]l dovere di collaborare con la CONSOB in capo a colui che dalla stessa CONSOB venga sanzionato per l'illecito amministrativo di cui all'art. 187-bis [del d.lgs. n. 58 del 1998] non sembra [...] compatibile con la posizione di parità che tale soggetto e la CONSOB debbono rivestire nella fase giurisdizionale di impugnativa del provvedimento sanzionatorio».

3.3.- In terzo luogo, la Corte di cassazione dubita della compatibilità della disciplina censurata con l'art. 117, primo comma, Cost., il quale stabilisce che «[l]a potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali», in ragione dell'incompatibilità di tale disciplina con gli artt. 6 CEDU e 14 del Patto internazionale sui diritti civili e politici.

Quanto all'art. 6 CEDU, la Corte di cassazione osserva che, secondo la costante giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, il diritto di non cooperare alla propria incolpazione e il diritto al silenzio - anche nell'ambito di procedimenti amministrativi funzionali all'irrogazione di sanzioni aventi natura sostanzialmente "punitiva" - debbano considerarsi come implicitamente riconosciuti da tale norma convenzionale, situandosi anzi «al cuore della nozione di processo equo».

Quanto poi al Patto internazionale sui diritti civili e politici, la Corte di cassazione osserva che l'art. 14, paragrafo 3, lettera g), di tale strumento riconosce esplicitamente il diritto di ogni individuo accusato di un reato a «non essere costretto a deporre contro se stesso o a confessarsi colpevole». Tale diritto dovrebbe necessariamente essere riconosciuto anche a colui che sia sottoposto a un'indagine condotta da un'autorità amministrativa, ma potenzialmente funzionale all'irrogazione nei suoi confronti di sanzioni di carattere "punitivo".

3.4.- Infine, la Corte di cassazione sospetta che la disciplina in esame violi il combinato disposto dello stesso art. 117, primo comma, Cost. e dell'art. 11 Cost. (che autorizza le «limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni»), in ragione dell'incompatibilità di tale disciplina con l'art. 47, paragrafo 2, CDFUE.

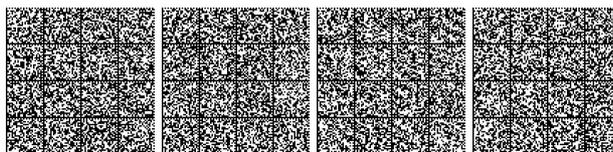
Rilevato che l'art. 187-*quinquiesdecies*, e più in generale l'intera disciplina del d.lgs. n. 58 del 1998, ricadono nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea ai sensi dell'art. 51 CDFUE, il giudice *a quo* osserva che la formulazione dell'art. 47, paragrafo 2, CDFUE è sostanzialmente sovrapponibile a quella dell'art. 6, paragrafo 1, CEDU, e deve pertanto essere interpretata - secondo quanto previsto dall'art. 52, paragrafo 3, CDFUE - in conformità all'interpretazione della corrispondente previsione convenzionale, sopra menzionata, fornita dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

La Corte di cassazione rileva, inoltre, che dalla stessa giurisprudenza della Corte di giustizia UE in materia di tutela della concorrenza si evince il principio secondo cui la Commissione non può imporre all'impresa l'obbligo di fornire risposte attraverso le quali questa sarebbe indotta ad ammettere l'esistenza della trasgressione, che deve invece essere provata dalla Commissione.

La Corte di cassazione sottolinea, tuttavia, come dalla direttiva 2003/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, relativa all'abuso di informazioni privilegiate e alla manipolazione del mercato (abusi di mercato) - direttiva in attuazione della quale l'art. 187-*quinquiesdecies* è stato introdotto nel d.lgs. n. 58 del 1998 - si evinca un generale obbligo di collaborazione con l'autorità di vigilanza, la cui violazione deve essere sanzionata dallo Stato membro ai sensi dell'art. 14, paragrafo 3, della direttiva medesima; ed evidenzia come tale obbligo sia sancito anche dal recente Regolamento (UE) n. 596/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativo agli abusi di mercato (regolamento sugli abusi di mercato) e che abroga la direttiva 2003/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e le direttive 2003/124/CE, 2003/125/CE e 2004/72/CE della Commissione.

Tale considerazione induce il giudice *a quo* a domandarsi se detto obbligo, ove ritenuto applicabile anche nei confronti dello stesso soggetto nei cui confronti si stia svolgendo l'indagine, sia compatibile con l'art. 47 CDFUE; e, conseguentemente, se quest'ultimo osti a una disposizione nazionale che, come l'art. 187-*quinquiesdecies* del d.lgs. n. 58 del 1998, presupponga un dovere di prestare collaborazione alle indagini (e conseguentemente di sanzionare l'omessa collaborazione) anche da parte del soggetto nei cui confronti la CONSOB stia svolgendo indagini relative alla possibile commissione di un illecito punito con sanzioni di carattere sostanzialmente penale.

3.5.- Rilevato, dunque, che l'art. 187-*quinquiesdecies* del d.lgs. n. 58 del 1998 si espone a dubbi di illegittimità costituzionale sotto il profilo della sua possibile contrarietà a parametri costituzionali nazionali (artt. 24, secondo comma, e 111, secondo comma, Cost.), nonché sotto il profilo della sua possibile incompatibilità con la CEDU e con la stessa CDFUE - incompatibilità dalla quale deriverebbe pure, in via mediata, la sua illegittimità costituzionale in forza degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. -, la Corte di cassazione ritiene di dover anzitutto sottoporre tali questioni all'esame di questa Corte.



Nell'ipotesi in cui i dubbi di illegittimità costituzionale fossero dichiarati infondati, la Corte di cassazione si riserva peraltro espressamente di misurarsi «con il dovere, sulla stessa gravante ai sensi del terzo comma dell'articolo 267 TFUE, di attivare il rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE (ove non già attivato dalla stessa Corte costituzionale nel giudizio incidentale) e di dare al diritto dell'Unione un'applicazione conforme alla decisione conseguentemente adottata dalla Corte di giustizia».

4.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate inammissibili o, comunque, infondate.

5.- Si è altresì costituito in giudizio il sig. D. B., il quale ha invece sostenuto la fondatezza delle questioni, in relazione a tutti i parametri sollevati.

6.- Non si è costituita in giudizio la CONSOB, che pure era parte nel giudizio *a quo*.

Considerato in diritto

1.- Questa Corte deve pronunciarsi sulla questione, formulata dalla Corte di cassazione, se l'art. 187-quinquies del d.lgs. n. 58 del 1998 sia costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui sanziona la mancata ottemperanza nei termini alle richieste della Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), ovvero la causazione di un ritardo nell'esercizio delle sue funzioni, «anche nei confronti di colui al quale la medesima CONSOB, nell'esercizio delle proprie funzioni di vigilanza, contesti un abuso di informazioni privilegiate».

Come risulta dall'esposizione che precede, la questione è proposta in riferimento a una pluralità di parametri, taluni dei quali di matrice nazionale (il diritto di difesa e il principio della parità tra le parti nel processo, di cui rispettivamente agli artt. 24, secondo comma, e 111, secondo comma, della Costituzione), altri di matrice internazionale ed europea (il diritto a un processo equo, di cui agli artt. 6 CEDU, 14 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), questi ultimi pure suscettibili di determinare l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata in forza degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.

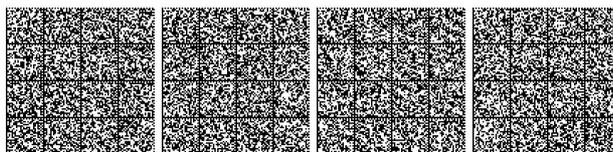
2.- Con riferimento in particolare alle norme della CDFUE, questa Corte ha recentemente affermato la propria competenza a vagliare gli eventuali profili di contrarietà delle disposizioni di legge nazionali alle norme della Carta che il giudice rimettente ritenga di sottoporle.

Ciò in quanto «[i] principi e i diritti enunciati nella Carta intersecano in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla Costituzione italiana (e dalle altre Costituzioni nazionali degli Stati membri). Sicché può darsi il caso che la violazione di un diritto della persona infranga, ad un tempo, sia le garanzie presidiate dalla Costituzione italiana, sia quelle codificate dalla Carta dei diritti dell'Unione» (sentenza n. 269 del 2017, punto 5.2. del Considerato in diritto).

In tali ipotesi, questa Corte - che è essa stessa «organo giurisdizionale» nazionale ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) - potrà dunque valutare se la disposizione censurata violi le garanzie riconosciute, al tempo stesso, dalla Costituzione e dalla Carta, attivando rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia ogniqualvolta ciò sia necessario per chiarire il significato e gli effetti delle norme della Carta; e potrà, all'esito di tale valutazione, dichiarare l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, rimuovendo così la stessa dall'ordinamento nazionale con effetti erga omnes. Ciò fermo restando «che i giudici comuni possono sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea, sulla medesima disciplina, qualsiasi questione pregiudiziale a loro avviso necessaria» (sentenza n. 20 del 2019, punto 2.3. del Considerato in diritto), anche al termine del procedimento incidentale di legittimità costituzionale; e fermo restando, altresì, il loro dovere - ricorrendone i presupposti - di non applicare, nella fattispecie concreta sottoposta al loro esame, la disposizione nazionale in contrasto con i diritti sanciti dalla Carta (sentenza n. 63 del 2019, punto 4.3. del Considerato in diritto).

La sentenza n. 20 del 2019 ha ulteriormente chiarito, in proposito, che «[i]n generale, la sopravvenienza delle garanzie approntate dalla CDFUE rispetto a quelle della Costituzione italiana genera [...] un concorso di rimedi giurisdizionali, arricchisce gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali e, per definizione, esclude ogni preclusione». Tale concorso di rimedi consente in effetti alla Corte costituzionale «di contribuire, per la propria parte, a rendere effettiva la possibilità, di cui ragiona l'art. 6 del Trattato sull'Unione europea (TUE) [...] che i corrispondenti diritti fondamentali garantiti dal diritto europeo, e in particolare dalla CDFUE, siano interpretati in armonia con le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, richiamate anche dall'art. 52, paragrafo 4, della stessa CDFUE come fonti rilevanti» (punto 2.3. del Considerato in diritto).

Il tutto, come già evidenziato dalla sentenza n. 269 del 2017, «in un quadro di costruttiva e leale cooperazione fra i diversi sistemi di garanzia, nel quale le Corti costituzionali sono chiamate a valorizzare il dialogo con la Corte di giustizia (da ultimo, ordinanza n. 24 del 2017), affinché sia assicurata la massima salvaguardia dei diritti a livello sistemico (art. 53 della CDFUE)» (punto 5.2. del Considerato in diritto).



3.- Tutte le norme della Costituzione, della CEDU, del Patto internazionale sui diritti civili e politici e della CDFUE invocate dalla Corte di cassazione convergono nel riconoscimento - esplicito, nel caso dell'art. 14 del Patto internazionale; implicito, in tutti gli altri casi - del diritto della persona a non contribuire alla propria incolpazione e a non essere costretta a rendere dichiarazioni di natura confessoria (*nemo tenetur se ipsum accusare*).

Secondo la Corte di cassazione, tale "diritto al silenzio" non potrebbe non estendersi anche ai procedimenti di carattere formalmente amministrativo, ma funzionali all'irrogazione di sanzioni di carattere sostanzialmente "punitivo", come quello previsto dall'art. 187-*bis* del d.lgs. n. 58 del 1998 (Abuso di informazioni privilegiate), della cui violazione il sig. D. B. è stato ritenuto responsabile dalla CONSOB in esito a un procedimento conclusosi con l'irrogazione delle sanzioni già menzionate al punto 2.1. del Ritenuto in fatto.

4.- Questa Corte ritiene che il dubbio di legittimità costituzionale prospettato si risolva essenzialmente nell'interrogativo se sia costituzionalmente legittimo sanzionare, ai sensi dell'art. 187-*quinqüesdecies* del d.lgs. n. 58 del 1998, chi si sia rifiutato di rispondere a domande dalle quali sarebbe potuta emergere la propria responsabilità, nell'ambito di un'audizione disposta dalla CONSOB nell'esercizio delle sue funzioni di vigilanza.

Non pare infatti a questa Corte che il "diritto al silenzio", fondato sulle norme costituzionali, europee e internazionali invocate, possa di per sé legittimare il rifiuto del soggetto di presentarsi all'audizione disposta dalla CONSOB, né il suo indebito ritardo nel presentarsi alla stessa audizione, purché sia garantito - diversamente da quanto avvenuto nel caso di specie - il suo diritto a non rispondere alle domande che gli vengano rivolte durante l'audizione stessa. Di quest'ultima garanzia, peraltro, nel caso di specie il sig. D. B. non disponeva: ciò che potrebbe essere valorizzato dal giudice del procedimento principale per concludere che egli non possa essere sanzionato né per il silenzio serbato nell'audizione, né per il ritardo nel presentarsi all'audizione stessa.

5.- Nella versione applicabile *ratione temporis* ai fatti di cui è causa nel procedimento *a quo*, l'art. 187-*quinqüesdecies* del d.lgs. n. 58 del 1998 prevedeva: «[f]uori dai casi previsti dall'articolo 2638 del codice civile, chiunque non ottempera nei termini alle richieste della CONSOB ovvero ritarda l'esercizio delle sue funzioni è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro cinquantamila ad euro un milione».

Tra le funzioni attribuite alla CONSOB si annovera in particolare, ai sensi dell'art. 187-*octies*, comma 3, lettera c), del d.lgs. n. 58 del 1998, il potere di «procedere ad audizione personale» nei confronti di «chiunque possa essere informato sui fatti».

Il tenore letterale dell'art. 187-*quinqüesdecies* del d.lgs. n. 58 del 1998, nella versione vigente all'epoca dei fatti, si estende anche all'ipotesi in cui l'audizione personale sia disposta nei confronti di colui che la CONSOB abbia già individuato, sulla base delle informazioni in proprio possesso, come il possibile autore di un illecito il cui accertamento ricade entro la sua competenza. In particolare, la norma consente che costui venga punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da cinquantamila euro a un milione per il fatto di essersi rifiutato di rispondere in sede di audizione personale disposta dalla CONSOB.

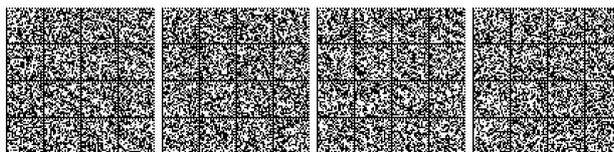
6.- A identica conclusione si deve pervenire oggi, sulla base dell'attuale formulazione dell'art. 187-*quinqüesdecies* del d.lgs. n. 58 del 1998, come modificata dal d.lgs. n. 129 del 2017, che al comma 1 prevede: «[f]uori dai casi previsti dall'art. 2638 del codice civile, è punito ai sensi del presente articolo chiunque non ottempera nei termini alle richieste della Banca d'Italia e della CONSOB, ovvero non coopera con le medesime autorità al fine dell'espletamento delle relative funzioni di vigilanza, ovvero ritarda l'esercizio delle stesse».

La novellata formulazione dell'art. 187-*quinqüesdecies* del d.lgs. n. 58 del 1998, infatti, si limita a esplicitare che l'illecito può essere commesso non solo da chi non ottempera nei termini alle richieste delle autorità ovvero ne ritarda l'esercizio delle funzioni, ma anche - più in generale - da chi non coopera con le autorità medesime al fine dell'espletamento delle relative funzioni di vigilanza. Anche sulla base della nuova disposizione, tuttavia, nessuna facoltà di non rispondere è prevista per colui che sia già stato individuato dalla CONSOB come il possibile autore di un illecito, il cui accertamento rientri entro le competenze dell'autorità stessa.

7.- Occorre pertanto stabilire se il "diritto al silenzio" evocato dalla Corte di cassazione si applichi, oltre che nei procedimenti penali, anche nelle audizioni personali disposte dalla CONSOB nell'ambito della propria attività di vigilanza, che può precludere all'instaurazione di procedimenti sanzionatori di natura "punitiva" nei confronti di chi sia individuato come autore di un illecito.

Come osserva la Corte di cassazione, nel senso di una risposta affermativa a tale quesito depongono argomenti fondati sia sull'art. 24 della Costituzione italiana, sia sull'art. 6 CEDU, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

7.1.- La costante giurisprudenza di questa Corte ritiene che il "diritto al silenzio" dell'imputato - pur non godendo di espresso riconoscimento costituzionale - costituisca un «corollario essenziale dell'inviolabilità del diritto di difesa», riconosciuto dall'art. 24 Cost. (ordinanze n. 202 del 2004, n. 485 e n. 291 del 2002). Tale diritto garantisce all'imputato la possibilità di rifiutare di sottoporsi all'esame testimoniale e, più in generale, di avvalersi della facoltà di non rispondere alle domande del giudice o dell'autorità competente per le indagini.



Questa Corte non è stata, sino ad oggi, chiamata a valutare se e in che misura tale diritto - appartenente al novero dei diritti inalienabili della persona umana (sentenze n. 238 del 2014, n. 323 del 1989 e n. 18 del 1982), che caratterizzano l'identità costituzionale italiana - sia applicabile anche nell'ambito di procedimenti amministrativi funzionali all'irrogazione di sanzioni di natura "punitiva" secondo i criteri Engel.

Tuttavia, in molteplici occasioni essa ha ritenuto che singole garanzie riconosciute nella materia penale dalla CEDU e dalla stessa Costituzione italiana si estendano anche a tale tipologia di sanzioni. Ciò è avvenuto, in particolare, in relazione alle garanzie del divieto di retroattività delle modifiche sanzionatorie in peius (sentenze n. 223 del 2018, n. 68 del 2017, n. 276 del 2016, n. 104 del 2014 e n. 196 del 2010), della sufficiente precisione del precetto sanzionato (sentenze n. 121 del 2018 e n. 78 del 1967), nonché della retroattività delle modifiche sanzionatorie *in mitius* (sentenza n. 63 del 2019).

Inoltre, questa Corte ha già più volte affermato che le sanzioni amministrative previste nell'ordinamento italiano in materia di abuso di informazioni privilegiate costituiscono, in ragione della loro particolare afflittività, misure di natura "punitiva" (sentenze n. 63 del 2019, n. 223 del 2018 e n. 68 del 2017), così come - peraltro - ritenuto dalla stessa Corte di giustizia UE (Grande sezione, sentenza 20 marzo 2018, in cause riunite C-596/16 e C-597/16, Di Puma e Consob, paragrafo 38).

A tale conclusione questa Corte è giunta valorizzando, in particolare, l'ammontare assai elevato delle sanzioni previste in materia di abuso di informazioni privilegiate, punibili oggi con una sanzione pecuniaria che può giungere, a carico di una persona fisica, sino all'importo di cinque milioni di euro, aumentabili in presenza di particolari circostanze fino al triplo, ovvero fino al maggiore importo di dieci volte il profitto conseguito ovvero le perdite evitate per effetto dell'illecito. Tali sanzioni pecuniarie sono, inoltre, affiancate dalle sanzioni di carattere interdittivo previste dall'art. 187-*quater* del d.lgs. n. 58 del 1998, che limitano fortemente le opzioni professionali dei soggetti colpiti dalla sanzione, e sono applicate congiuntamente alla confisca, diretta e per equivalente, del profitto dell'illecito.

A fronte di simili scenari sanzionatori, secondo la Corte di cassazione parrebbe plausibile il riconoscimento, in favore di chi sia incolpato di un tale illecito, dei medesimi diritti di difesa che la Costituzione italiana riconosce alla persona sospettata di avere commesso un reato, e in particolare del diritto a non essere costretto - sotto minaccia di una pesante sanzione pecuniaria, come quella applicata al ricorrente nel giudizio *a quo* - a rendere dichiarazioni suscettibili di essere utilizzate successivamente come elementi di prova a proprio carico.

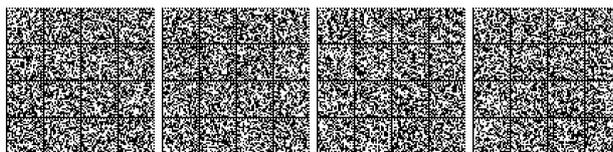
E ciò anche in relazione al rischio che, per effetto dell'obbligo di cooperazione con l'autorità di vigilanza attualmente sancito dal diritto derivato dell'Unione europea, il sospetto autore di un illecito amministrativo avente natura "punitiva" possa altresì contribuire, di fatto, alla formulazione di un'accusa in sede penale nei propri confronti. Nell'ordinamento italiano, l'abuso di informazioni privilegiate è, infatti, previsto al tempo stesso come illecito amministrativo (art. 187-*bis* del d.lgs. n. 58 del 1998) e come illecito penale (art. 184 del d.lgs. n. 58 del 1998); e i relativi procedimenti possono essere attivati e proseguiti parallelamente (come è in effetti accaduto nei confronti del sig. D. B.), nei limiti in cui ciò sia compatibile con il diritto al *ne bis in idem* (Corte di giustizia, Grande sezione, sentenza 20 maggio 2018, in causa C-537/16, Garlsson Real Estate SA e altri, paragrafi 42-63).

Infatti, per quanto nell'ordinamento italiano non sia consentito utilizzare nel processo penale le dichiarazioni rese all'autorità amministrativa senza le garanzie del diritto di difesa, tra cui segnatamente l'avvertimento circa la facoltà di non rispondere, è ben possibile che tali dichiarazioni - ottenute dall'autorità amministrativa mediante la minaccia di sanzione per il caso di mancata cooperazione - possano in concreto fornire all'autorità stessa informazioni essenziali in vista dell'acquisizione di ulteriori elementi di prova della condotta illecita, destinati a essere utilizzati anche nel successivo processo penale contro l'autore della condotta.

7.2.- I dubbi sollevati dalla Corte di cassazione sono confortati anche dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo concernente l'art. 6 CEDU.

Nonostante l'assenza di un riconoscimento esplicito del diritto in questione nel testo della Convenzione (a differenza di quanto accade nell'art. 14, paragrafo 3, lettera g), del Patto internazionale sui diritti civili e politici), la Corte di Strasburgo ha in plurime occasioni affermato che il «diritto a restare in silenzio e a non contribuire in alcun modo alla propria incriminazione» (Corte EDU, sentenza 25 febbraio 1993, Funke contro Francia, paragrafo 44) si colloca al cuore della nozione di "equo processo" proclamata dall'art. 6, paragrafo 1, CEDU (*ex multis*, Corte EDU, sentenza 5 aprile 2012, Chambaz contro Svizzera, paragrafo 52). Tale diritto è, infatti, finalizzato a proteggere l'accusato da indebite pressioni dell'autorità volte a provocarne la confessione (sentenza 8 febbraio 1996, John Murray contro Regno Unito, paragrafo 45). Nella valutazione della Corte EDU, inoltre, il diritto in questione è strettamente connesso alla presunzione di innocenza di cui all'art. 6, paragrafo 2, CEDU (sentenze 21 dicembre 2000, Heaney e McGuinness contro Irlanda, paragrafo 40; 17 dicembre 1996, Saunders contro Regno Unito, paragrafo 68).

Il diritto in esame è stato, d'altra parte, più volte ritenuto violato in relazione a soggetti sanzionati dall'ordinamento nazionale per non avere fornito risposte ad autorità amministrative nell'ambito di procedimenti di accertamento di violazioni di natura amministrativa (Corte EDU, 4 ottobre 2005, Shannon contro Regno Unito, paragrafi 38-41; sentenza 5 aprile 2012, Chambaz contro Svizzera, paragrafi 50-58).



In particolare, è stata riscontrata la violazione dell'art. 6 CEDU in un caso in cui un soggetto, nei cui confronti era pendente un'indagine amministrativa relativa a illeciti tributari, aveva reiteratamente omesso di rispondere alle richieste di chiarimenti formulate dall'autorità che stava conducendo l'indagine, ed era stato punito per questa sua condotta con sanzioni pecuniarie (Corte EDU, sentenza 3 maggio 2001, J. B. contro Svizzera, paragrafi 63-71). In quest'ultimo caso, decisiva è stata la considerazione della natura "punitiva", secondo i criteri Engel, delle sanzioni applicabili dall'autorità amministrativa alle violazioni tributarie oggetto dell'indagine. Secondo l'apprezzamento della Corte, tale natura "punitiva" chiamava infatti in causa l'intero spettro delle garanzie assicurate dalla CEDU per la materia penale, compresa quella del "diritto al silenzio" da parte di chi sia incolpato di avere commesso un illecito.

Pare pertanto che, anche secondo la Corte EDU, il diritto a non cooperare alla propria incolpazione e a non essere costretto a rendere dichiarazioni di natura confessoria, riconducibile all'art. 6 CEDU, comprenda il diritto di chiunque sia sottoposto a un procedimento amministrativo, che potrebbe sfociare nella irrogazione di sanzioni di carattere "punitivo" nei propri confronti, a non essere obbligato a fornire all'autorità risposte dalle quali potrebbe emergere la propria responsabilità, sotto minaccia di una sanzione in caso di inottemperanza.

8. - Ai fini della decisione dell'incidente di legittimità costituzionale sottoposto all'esame di questa Corte, occorre peraltro considerare - come correttamente messo in evidenza dalla Corte di cassazione - che l'art. 187-*quinquiesdecies* del d.lgs. n. 58 del 1998, in questa sede censurato, è stato introdotto nell'ordinamento italiano in esecuzione di un specifico obbligo posto dalla direttiva 2003/6/CE; e che tale disposizione costituisce, oggi, la puntuale attuazione di un'analoga disposizione del regolamento (UE) n. 596/2014, che ha abrogato la direttiva medesima.

8.1.- Più in particolare, l'art. 14, paragrafo 3, della direttiva 2003/6/CE prevedeva: «[g]li Stati membri fissano le sanzioni da applicare per l'omessa collaborazione alle indagini di cui all'articolo 12».

A sua volta, l'art. 12, paragrafo 2, lettera *b*), della medesima direttiva prevedeva che alle autorità competenti dei singoli Stati membri fosse conferito quantomeno il potere, nell'esercizio della loro attività di vigilanza e di indagine, di «richiedere informazioni a qualsiasi persona, incluse quelle che intervengono successivamente nella trasmissione degli ordini o nell'esecuzione delle operazioni in questione, e ai loro mandanti e, se necessario, convocare e procedere all'audizione di una persona».

Il combinato disposto degli artt. 12 e 14 della direttiva sembrava, dunque, imporre agli Stati il dovere di sanzionare in via amministrativa - e fatto salvo il possibile ricorso a sanzioni penali per la medesima condotta (art. 14, paragrafo 1, della direttiva in esame) - anche chi, avendo materialmente compiuto operazioni qualificabili come illecite, o avendo dato l'ordine di compierle, si rifiutasse di rispondere alle domande postegli dall'autorità di vigilanza in sede di audizione, dalle quali potesse emergere la propria responsabilità per un illecito il cui accertamento rientra nella sua competenza.

8.2.- Oggi, l'art. 30, paragrafo 1, lettera *b*), del regolamento (UE) n. 596/2014 stabilisce analogamente che, fatti salvi le sanzioni penali e i poteri di controllo delle autorità competenti a norma dell'art. 23, gli Stati membri provvedono affinché le autorità competenti abbiano il potere di adottare le sanzioni amministrative e altre misure amministrative adeguate per l'«omessa collaborazione o il mancato seguito dato nell'ambito di un'indagine, un'ispezione o una richiesta di cui all'articolo 23, paragrafo 2».

A sua volta, l'art. 23, paragrafo 2, lettera *b*), del medesimo regolamento stabilisce che le autorità competenti debbano disporre dei poteri «di richiedere o esigere informazioni da chiunque, inclusi coloro che, successivamente, partecipano alla trasmissione di ordini o all'esecuzione delle operazioni di cui trattasi, nonché i loro superiori e, laddove opportuno, convocarli allo scopo di ottenere delle informazioni».

Anche sulla base delle normative dell'Unione attualmente vigenti, dunque, parrebbe sussistere a carico dello Stato membro un dovere di sanzionare il silenzio serbato in sede di audizione da parte di chi abbia posto in essere operazioni che integrano illeciti sanzionabili dalla medesima autorità, ovvero da parte di chi abbia dato l'ordine di compiere tali operazioni.

9.- Da tutto ciò consegue che una eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale *in parte qua* dell'art. 187-*quinquiesdecies* del d. lgs. n. 58 del 1998 rischierebbe di porsi in contrasto con il diritto dell'Unione, e in particolare con l'obbligo che discende oggi dall'art. 30, paragrafo 1, lettera *b*), del regolamento (UE) n. 596/2014, obbligo di cui il menzionato art. 187-*quinquiesdecies* costituisce attuazione.

Peraltro, tale obbligo - così come quello che discendeva in passato dall'art. 14, paragrafo 3, della direttiva 2003/6/CE - potrebbe risultare di dubbia compatibilità con gli artt. 47 e 48 CDFUE, i quali pure sembrano riconoscere un diritto fondamentale dell'individuo a non contribuire alla propria incolpazione e a non essere costretto a rendere dichiarazioni di natura confessoria, nei medesimi limiti desumibili dall'art. 6 CEDU e dall'art. 24 della Costituzione italiana.

9.1.- A questa Corte è nota la copiosa giurisprudenza della Corte di giustizia UE formatasi in materia di diritto al silenzio e illeciti anticoncorrenziali. Tale giurisprudenza riconosce, in linea di principio, la necessità di tutelare i diritti della difesa dei soggetti che potrebbero essere incolpati di un illecito, ma al tempo stesso afferma la sussistenza di un



«obbligo di attiva collaborazione» incumbente su tali soggetti. Questi ultimi, secondo quanto affermato dalla Corte di giustizia, non solo devono «tenere a disposizione della Commissione tutte le informazioni riguardanti l'oggetto dell'indagine» (sentenza 18 ottobre 1989, in causa C-374/87, Orkem, paragrafo 27; nello stesso senso, sentenza 29 giugno 2006, in causa C-301/04 P, SGL Carbon AG, paragrafo 40) e «soddisfare le richieste della stessa di produzione di documenti preesistenti», ma sono altresì obbligati a «rispondere ai quesiti di mero fatto posti dalla Commissione» (Tribunale di primo grado, sentenza 20 febbraio 2001, in causa I-112/98, Mannesmannröhren-Werke AG, paragrafi 77-78; nello stesso senso, sentenza SGL Carbon AG, cit., paragrafi 44-49). Secondo tale giurisprudenza, l'obbligo di risposta ai quesiti posti dalla Commissione non sarebbe contrario al diritto di difesa, né al diritto a un processo equo, in quanto «nulla impedisce al destinatario di dimostrare, in un momento successivo nell'ambito del procedimento amministrativo o nel corso di un procedimento dinanzi al giudice comunitario, nell'esercizio dei suoi diritti di difesa, che i fatti esposti nelle risposte [...] hanno un significato diverso da quello considerato dalla Commissione» (Tribunale di primo grado, sentenza 20 febbraio 2001, in causa I-112/98, Mannesmannröhren-Werke AG, paragrafi 77-78; nello stesso senso, Corte di giustizia, 29 giugno 2006, in causa C-301/04 P, SGL Carbon AG, paragrafi 44-49). L'unico limite al dovere di rispondere che incombe sulle imprese interessate è rappresentato dal divieto per la Commissione di «imporre all'impresa l'obbligo di fornire risposte attraverso le quali questa sarebbe indotta ad ammettere l'esistenza della trasgressione, che deve invece essere provata dalla Commissione» (Corte di giustizia, sentenza 18 ottobre 1989, in causa C-374/87, Orkem, paragrafo 35; nello stesso senso, sentenza 24 settembre 2009, nelle cause riunite C-125/07 P, C-133/07 P, C-135/07 P e C-137/07 P, Erste Group Bank AG, paragrafo 271; sentenza 25 gennaio 2007, in causa C-407/04 P, Dalmine, paragrafo 34; sentenza 29 giugno 2006, in causa C-301/04 P, SGL Carbon AG, paragrafo 42).

In tal modo, la Corte di giustizia UE esclude che i diritti della difesa nell'ambito dei procedimenti sanzionatori in materia di concorrenza possano considerarsi lesi dall'obbligo a carico di un'impresa, che potrebbe successivamente essere incolpata dell'illecito, di fornire informazioni inerenti a circostanze di fatto suscettibili di essere utilizzate a fondamento di un'accusa formulabile nei suoi confronti. Secondo tale giurisprudenza, una violazione dei diritti della difesa parrebbe dunque sussistere soltanto laddove all'impresa vengano poste domande miranti, in sostanza, a ottenerne la confessione relativa alla commissione dell'illecito; fermo restando, però, il dovere dell'impresa, in linea di principio, di rispondere alle domande della Commissione.

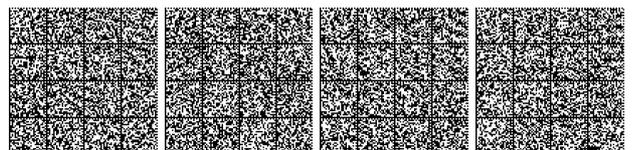
9.2.- Tuttavia, tale giurisprudenza - formata con riguardo a persone giuridiche e non fisiche, e in larga misura in epoca antecedente all'adozione della CDFUE e all'attribuzione alla stessa del medesimo valore giuridico dei trattati - appare a questa Corte difficilmente conciliabile con il carattere "punitivo" - riconosciuto dalla stessa Corte di giustizia nella già ricordata sentenza Di Puma - delle sanzioni amministrative previste nell'ordinamento italiano in materia di abuso di informazioni privilegiate, che parrebbe suggerire la necessità di riconoscere all'autore dell'illecito una garanzia analoga a quella che gli viene riconosciuta in materia penale. È evidente, infatti, che ritenere sussistente - al pari di quanto avviene nel diverso ambito degli illeciti concorrenziali - un obbligo del trasgressore di rispondere a quesiti di mero fatto, salva la possibilità di dimostrare successivamente che i fatti esposti «hanno un significato diverso» da quello considerato dall'autorità competente, si risolve in una limitazione significativa della portata del principio *nemo tenetur se ipsum accusare*, il quale implica normalmente, in materia penale, il diritto dell'interessato a non fornire alcun contributo dichiarativo - nemmeno indiretto - alla propria incolpazione.

Tale giurisprudenza, inoltre, non appare a questa Corte compiutamente in linea con la poc'anzi analizzata giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che pare invece riconoscere un'estensione ben maggiore al diritto al silenzio dell'incolpato, anche nell'ambito di procedimenti amministrativi funzionali all'irrogazione di sanzioni di natura "punitiva".

9.3.- D'altra parte, la questione se gli artt. 47 e 48 CDFUE, alla luce della rammentata giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo concernente l'art. 6 CEDU, impongano di riferire tale diritto anche a procedimenti amministrativi suscettibili di sfociare nell'irrogazione di sanzioni di natura "punitiva", non risulta essere stata mai affrontata dalla Corte di giustizia UE.

Né il diritto derivato dell'Unione europea ha offerto sinora una risposta a tale questione, che è anzi stata lasciata intenzionalmente (considerando n. 11) aperta dalla direttiva (UE) 2016/343 del Parlamento e del Consiglio, del 9 marzo 2016, sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali.

10.- Nel già ricordato spirito di leale cooperazione tra corti nazionali ed europee nella definizione di livelli comuni di tutela dei diritti fondamentali - obiettivo questo di primaria importanza in materie oggetto di armonizzazione normativa, come quella all'esame - questa Corte, prima di decidere sulla questione di legittimità costituzionale ad essa sottoposta, ritiene necessario sollecitare un chiarimento, da parte della Corte di giustizia UE, sull'esatta interpretazione ed eventualmente sulla validità, alla luce degli artt. 47 e 48 CDFUE, dell'art. 14, paragrafo 3, della direttiva 2003/6/CE in quanto tuttora applicabile *ratione temporis*, nonché dall'art. 30 paragrafo 1, lettera *b*), del regolamento (UE) n. 596/2014.



10.1.- Anzitutto, occorre chiarire se le disposizioni menzionate della direttiva 2003/76/CE e del regolamento (UE) n. 596/2014 debbano essere interpretate nel senso che consentono allo Stato membro di non sanzionare chi si rifiuti di rispondere a domande dell'autorità competente dalle quali possa emergere la sua responsabilità per un illecito punito con sanzioni penali o con sanzioni amministrative di natura "punitiva". Ciò anche in relazione all'inciso «conforme-mente al[l']ordinamento nazionale» degli Stati membri di cui all'art. 14, paragrafo 1, della direttiva, e all'inciso «con-formemente al diritto nazionale» di cui all'art. 30, paragrafo 1, del regolamento, incisi che parrebbero far salva in ogni caso la necessità di rispettare gli standard di tutela dei diritti fondamentali riconosciuti dagli ordinamenti degli Stati membri, nell'ipotesi in cui essi fossero più elevati di quelli riconosciuti a livello del diritto dell'Unione.

Nel caso di una risposta affermativa a tale quesito, infatti, la dichiarazione di illegittimità costituzionale *in parte qua* dell'art. 187-quinquiesdecies del d.lgs. n. 58 del 1998 sollecitata dalla Corte di cassazione - fondata sul diritto fondamentale della persona a non essere costretto a rendere dichiarazioni di natura confessoria - non si porrebbe in contrasto con il diritto dell'Unione.

10.2.- Nell'ipotesi, invece, di una risposta negativa da parte della Corte di giustizia a tale primo quesito, si chiede alla stessa Corte stessa se le disposizioni menzionate della direttiva 2003/6/CE e del regolamento (UE) n. 596/2014 siano compatibili con gli artt. 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, anche alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di art. 6 CEDU e delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, nella misura in cui impongono di sanzionare anche chi si rifiuti di rispondere a domande dell'autorità competente dalle quali possa emergere la propria responsabilità per un illecito punito con sanzioni penali e/o con sanzioni amministrative di natura "punitiva".

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dispone di sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea, in via pregiudiziale ai sensi e per gli effetti dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, le seguenti questioni pregiudiziali:

a) se l'art. 14, paragrafo 3, della direttiva 2003/6/CE, in quanto tuttora applicabile *ratione temporis*, e l'art. 30, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (UE) n. 596/2014 debbano essere interpretati nel senso che consentono agli Stati membri di non sanzionare chi si rifiuti di rispondere a domande dell'autorità competente dalle quali possa emergere la propria responsabilità per un illecito punito con sanzioni amministrative di natura "punitiva";

b) se, in caso di risposta negativa a tale prima questione, l'art. 14, paragrafo 3, della direttiva 2003/6/CE, in quanto tuttora applicabile *ratione temporis*, e l'art. 30, paragrafo 1, lettera b), del Regolamento (UE) n. 596/2014 siano compatibili con gli artt. 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, anche alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di art. 6 CEDU e delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, nella misura in cui impongono di sanzionare anche chi si rifiuti di rispondere a domande dell'autorità competente dalle quali possa emergere la propria responsabilità per un illecito punito con sanzioni amministrative di natura "punitiva";

2) sospende il presente giudizio sino alla definizione della suddetta questione pregiudiziale;

3) ordina la trasmissione di copia della presente ordinanza, unitamente agli atti del giudizio, alla cancelleria della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 marzo 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

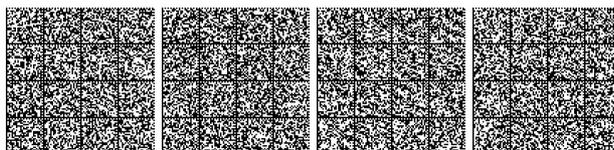
Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 maggio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 35

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 marzo 2019
(della Regione Toscana)

Impiego pubblico - Legge di bilancio 2019 - Previsione dell'indizione di concorsi pubblici unici per figure professionali omogenee e dell'individuazione, con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, di modalità di reclutamento semplificate - Applicazione delle modalità di reclutamento semplificate alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 - Utilizzazione delle graduatorie dei concorsi, banditi successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 145 del 2018, esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso - Abrogazione della facoltà, per le amministrazioni, di limitare il numero degli eventuali idonei - Estensione temporale dei limiti di validità delle graduatorie - Condizioni per l'utilizzo delle graduatorie approvate dal 1° gennaio 2010 al 31 dicembre 2013, la cui validità è prorogata sino al 30 settembre 2019.

- 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, commi 300, 360, 361, 362, 364 e 365.

Ricorso della Regione Toscana (partita IVA n. 01386030488), in persona del Presidente *pro tempore* della giunta regionale, dott. Enrico Rossi, autorizzato con deliberazione della giunta regionale n. 234 del 25 febbraio 2019, rappresentato e difeso, come da mandato in calce al presente atto, dall'avv. Lucia Bora (codice fiscale BROLUCU57M59B157V; PEC: lucia.bora@postacert.toscana.it) dell'Avvocatura regionale con domicilio eletto presso lo studio del prof. avv. Marcello Cecchetti (codice fiscale CCCMCL65E02H501Q), in Roma, piazza Barberini n. 12 (fax n. 064871847; PEC: marcello.cecchetti@firenze.pecavvocati.it) contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 300, 360, 361, 362, 364 e 365, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, per violazione degli articoli 5, 97, 117 terzo e quarto comma, 118, 119, primo, secondo e quarto comma, e 120 della Costituzione.

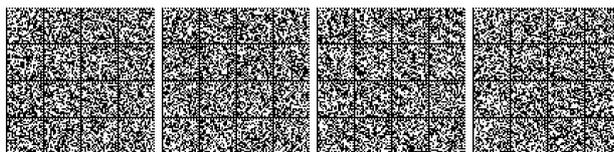
In data 31 dicembre 2018 è stata pubblicata, nella *Gazzetta Ufficiale* n. 302, supplemento ordinario n. 62, la legge n. 145 del 30 dicembre 2018, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021».

In particolare, l'art. 1, commi 300 e 360, prevede l'applicazione a tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001 (comprese, quindi, anche le regioni), della disciplina in materia di indizione di concorsi pubblici unici a livello nazionale e procedure concorsuali semplificate; l'art. 1, commi 361, 364 e 365, limita l'utilizzo delle graduatorie, per i concorsi banditi successivamente all'entrata in vigore della presente legge, esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso; l'art. 1, comma 362, al fine di ripristinare gradualmente la durata triennale delle graduatorie, prevede una proroga fino a settembre 2019 delle graduatorie approvate dal 2010 al 2013, e via via per gli anni successivi, e detta modalità particolari per l'assunzione degli idonei nelle suddette graduatorie.

Le impugnate disposizioni della legge n. 145 del 30 dicembre 2018 sono lesive delle competenze regionali per i seguenti motivi di

DIRITTO

1. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 300 per violazione degli articoli 117, quarto comma e 118 Cost., e violazione del principio della leale collaborazione.



Il comma 300 dell'art. 1 prevede l'indizione di concorsi pubblici unici a livello nazionale — per esami o per titoli ed esami — per figure professionali omogenee, definiti in relazione alle indicazioni dei piani di fabbisogno di ciascuna amministrazione.

L'organizzazione dei suddetti concorsi è affidata al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri per il tramite della commissione per l'attuazione del Progetto di riqualificazione delle pubbliche amministrazioni (RIPAM), che si avvale dell'associazione Formez PA.

La disposizione riconosce, inoltre, la possibilità che le predette procedure concorsuali siano espletate con modalità semplificate definite con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione da adottare, ai sensi dell'art. 17, comma 3 della legge n. 400/1988, entro due mesi dall'entrata in vigore della legge n. 145/2018.

Infine, si dispone che i suddetti concorsi pubblici unici e le conseguenti assunzioni siano effettuati senza il previo svolgimento delle procedure di mobilità volontaria di cui all'art. 30, del decreto legislativo n. 165/2001.

Tale disposizione sembrerebbe applicabile unicamente alle amministrazioni statali (anche per il riferimento, nel comma 300, alle procedure concorsuali a valere sulle risorse del fondo di cui all'art. 1, comma 365, lettera *b*) della legge n. 232/2016); tuttavia vi sono due profili di possibile incostituzionalità.

1.1. Poiché le modalità concorsuali semplificate (imposte a tutte le amministrazioni dal successivo comma 360) vengono dettate, in relazione all'espletamento del concorso unico nazionale, sorge il dubbio che — attraverso l'imposizione di tali modalità semplificate di cui ancora non è nota l'impostazione — si imponga anche a tutte le amministrazioni di ricoprire le proprie esigenze di organico attraverso il concorso unico nazionale.

Se tale fosse l'interpretazione della disposizione, la stessa sarebbe chiaramente lesiva delle attribuzioni legislative regionali in materia di organizzazione amministrativa ed ordinamento del personale, riservata alla potestà legislativa residuale regionale, e delle relative funzioni amministrative, con violazione dell'art. 117, quarto comma e dell'art. 118 Cost.

1.2. Il comma 300 prevede che il decreto per definire le procedure concorsuali semplificate sia adottato dal Ministro per la pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 17, comma 3 della legge n. 400/1988.

Tale norma dispone che «Con decreto ministeriale possono essere adottati regolamenti nelle materie di competenza del Ministro o di autorità sottordinate al Ministro, quando la legge espressamente conferisca tale potere. Tali regolamenti, per materie di competenza di più Ministri, possono essere adottati con decreti interministeriali, ferma restando la necessità di apposita autorizzazione da parte della legge. I regolamenti ministeriali ed interministeriali non possono dettare norme contrarie a quelle dei regolamenti emanati dal Governo. Essi debbono essere comunicati al Presidente del Consiglio dei ministri prima della loro emanazione».

Dunque l'emanando decreto è un regolamento ministeriale ammissibile nelle materie di competenza del Ministro o di autorità sottordinate al Ministro.

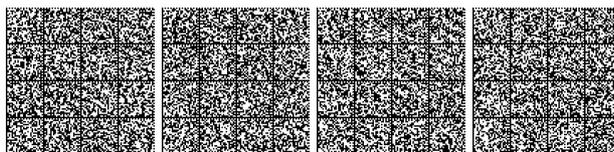
Poiché il successivo comma 360 impone a tutte le amministrazioni pubbliche di applicare le modalità concorsuali semplificate dettate con il suddetto decreto ministeriale, si hanno molteplici profili di illegittimità, sia nel comma 300 che nel medesimo, in combinato disposto con il comma 360 di cui al successivo punto 2.

1.2.a. Innanzitutto il regolamento ministeriale può intervenire, ai sensi dell'art. 17, comma 3 della legge n. 400/1988, solo in materie di competenza statale, mentre nel caso in esame viene estesa l'applicazione di tale regolamento anche alle regioni, con ciò ledendo la competenza regionale in materia di organizzazione amministrativa ed ordinamento del personale nonché l'esercizio delle relative funzioni amministrative, con violazione dell'art. 117, quarto comma e dell'art. 118 Cost.

1.2.b. Nella misura in cui il regolamento definisce modalità semplificate che vengono estese, nella loro applicazione, anche alle regioni, il decreto dovrebbe essere adottato previa intesa con le regioni stesse, per la salvaguardia minima della attribuzioni regionali costituzionalmente garantite in materia di organizzazione amministrativa ed ordinamento del personale. Invece non è prevista alcuna forma di raccordo tra lo Stato e le regioni, in violazione del principio della leale collaborazione.

2. *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 360, per violazione degli articoli 5, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 120 Cost.*

La disciplina sinora vigente in materia di concorsi pubblici prevedeva per le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001 — ivi comprese le regioni — la possibilità di ricorrere autonomamente alle diverse procedure di reclutamento del personale ai sensi dell'art. 35 dello stesso decreto legislativo n. 165 e secondo quanto previsto dal decreto del Presidente della Repubblica n. 487 del 1994, tenuto conto del livello e dell'ambito di competenza richiesto per le professionalità da reclutare.



La norma che qui si contesta prevede espressamente che: «A decorrere dall'anno 2019, le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, procedono al reclutamento del personale secondo le modalità semplificate individuate con il decreto di cui al comma 300. Fino alla data di entrata in vigore del decreto di cui al periodo precedente, il reclutamento avviene secondo le modalità stabilite dalla disciplina vigente».

La disposizione presenta profili di illegittimità costituzionale.

2.1. L'obbligo di avvalersi di modalità semplificate (definite da un successivo decreto ministeriale) per procedere al reclutamento del personale regionale determina una forte incidenza sulle competenze della regione.

La disposizione in parola interviene infatti in un ambito organizzativo strategico degli enti regionali, quale quello del reclutamento del personale, contraddistinto da una specifica competenza regionale di carattere pubblicistico organizzativo.

La giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte distingue tra aspetti marcatamente pubblicistici ed aspetti privatistici della disciplina del lavoro pubblico.

Le procedure concorsuali, in quanto attinenti alla fase antecedente la costituzione di un rapporto di lavoro di diritto privato, sono contraddistinte da una natura prettamente pubblicistica e, pertanto, riconducibili nell'ambito della competenza regionale residuale in materia di organizzazione amministrativa ed ordinamento del personale ai sensi dell'art. 117, comma 4 della Costituzione (*ex multis* Corte costituzionale, sentenze n. 251 del 2016 e n. 380 del 2004). L'esercizio di tale potestà esclusiva regionale soggiace al rispetto dei limiti costituzionali e dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento previsti dai relativi statuti (art. 123 Cost.) con esclusione di qualsiasi tipo di regolamentazione statale.

Diversamente, gli aspetti di natura privatistica, concernenti un rapporto di lavoro già instaurato, rientrano nell'ambito della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera l), della Costituzione (*ex multis* Corte costituzionale, sentenza n. 149 del 2012).

Pertanto, l'impugnata disposizione, nel prevedere che le regioni «procedono» al reclutamento del personale con una determinata modalità concorsuale, seppur semplificata, è lesiva della potestà legislativa regionale in materia di organizzazione amministrativa ed ordinamento del personale (art. 117, comma 4, Cost.) e contraria al principio del buon andamento della Pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), in quanto pone un obbligo e non una mera facoltà, così negando alle regioni la possibilità di scegliere in autonomia la modalità concorsuale ritenuta più idonea in base alle professionalità ed ai posti da coprire.

Inoltre la modalità semplificata, unilateralmente dettata dallo Stato, non è detto che sia idonea in tutte le fattispecie a rispondere alle esigenze organizzative regionali, nell'osservanza dei criteri di buon andamento ed efficienza dell'azione amministrativa.

Per i suddetti motivi, la disposizione contenuta nel comma 360 è lesiva della competenza regionale in materia di organizzazione amministrativa ed ordinamento del personale nonché delle relative funzioni amministrative, con violazione dell'art. 117, quarto comma e dell'art. 118 Cost.

2.2. In secondo luogo il comma 360, in combinato disposto con il comma 300 di cui al precedente punto 1, è incostituzionale perché demanda la definizione delle modalità concorsuali semplificate — che le regioni devono applicare — ad un successivo decreto ministeriale da adottarsi entro due mesi dall'entrata in vigore dalla legge n. 145/2018 senza alcun coinvolgimento delle autonomie regionali. Nel richiamare, anche in relazione al comma 360, i motivi adottati al precedente punto 1.2, si rileva che la richiamata disposizione è lesiva del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Cost., in quanto, pur incidendo su ambiti di competenza regionale (ordinamento e organizzazione amministrativa regionale), non prevede alcuna forma di raccordo tra Stato e regioni relativamente alla procedura di adozione del decreto ministeriale disciplinante le modalità concorsuali semplificate.

Già prima della costituzionalizzazione del principio di leale collaborazione, codesta ecc.ma Corte definiva il principio cooperativo come «un momento essenziale di un ordinamento che, pur nella presenza di autonomie regionali, resta unitario, e viene conseguentemente a postulare il coordinamento e la collaborazione tra Stato e regione sia a presidio dell'unità dello Stato, sia a garanzia di un armonico svolgimento dei rapporti tra i due enti» (Corte costituzionale, sentenza n. 116 del 1967).

La giurisprudenza costituzionale, consolidatasi successivamente alla riforma del titolo V della Costituzione, ha riconosciuto l'operatività del principio della leale collaborazione ogniqualvolta un atto normativo statale interferisca in materie contraddistinte da competenze statali e regionali inestricabilmente connesse tra loro e non sia possibile — in applicazione del criterio della prevalenza — verificare se la materia di competenza statale si imponga su tutte le altre. L'inestricabile intreccio di competenze statali e regionali «apre la strada all'applicazione del principio di leale collaborazione», imponendo, dunque, al legislatore statale l'obbligo di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle regioni, al fine di consentire alle stesse di difendere le loro prerogative (Corte costituzionale, sentenze n. 65 del 2016, n. 88 del 2014 e n. 139 del 2012).



Pertanto, l'assunzione unilaterale di atti normativi statali incidenti in materie di competenza regionale si pone in contrasto con la giurisprudenza costituzionale, la quale, al fine di contemperare le ragioni di esercizio unitario statale con la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle autonomie regionali, richiede l'instaurazione di forme di raccordo tra Stato e regioni e ravvisa nell'istituto dell'intesa la soluzione che meglio incarna la collaborazione (di recente Corte costituzionale, sentenze n. 21 e n. 1 del 2016).

Codesta ecc.ma Corte ha imposto il rispetto del principio della leale collaborazione tra Stato e regioni anche in tema di disciplina di riforma dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche, estendendolo, inoltre, alle ipotesi in cui i decreti attuativi si accingano a riformare istituti incidenti su competenze legislative statali e regionali inestricabilmente connesse.

Al riguardo, codesta ecc.ma Corte nella sentenza n. 251 del 2016 ha espressamente statuito che: «È pur vero che questa Corte ha più volte affermato che il principio di leale collaborazione non si impone al procedimento legislativo. Là dove, tuttavia, il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa».

Quest'ultima si impone, dunque, quale cardine della leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati, adottati dal Governo sulla base dell'art. 76 Cost.

Tali decreti, sottoposti a limiti temporali e qualitativi, condizionati quanto alla validità a tutte le indicazioni contenute non solo nella Costituzione, ma anche, per volontà di quest'ultima, nella legge di delegazioni, finiscono, infatti con l'essere attratti nelle procedure di leale collaborazione, in vista del pieno rispetto del riparto costituzionale delle competenze.

Nel seguire le scadenze temporali entro cui esercita la delega (...), il Governo può fare ricorso a tutti gli strumenti che reputa, di volta in volta, idonei al raggiungimento dell'obiettivo finale. Tale obiettivo consiste nel vagliare la coerenza dell'intero procedimento di attuazione della delega, senza sottrarlo alla collaborazione con le regioni».

Pertanto, se pure si ritenesse che nella disciplina organizzativa del pubblico concorso possano venire in considerazione anche profili di competenza statale, la disposizione, letta in combinato disposto con il comma 300, sarebbe comunque lesiva delle competenze legislative ed amministrative regionali di cui agli articoli 117, terzo e quarto comma e 118 Cost. e violerebbe il principio della leale collaborazione, di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione, in quanto incide su una materia — organizzazione amministrativa ed ordinamento del personale nonché sull'esercizio delle relative funzioni amministrative — di competenza regionale, demandando la sua attuazione ad un successivo decreto ministeriale adottato senza prevedere alcun coinvolgimento delle autonomie regionali.

3. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 361, 364 e 365, per violazione degli articoli 5, 97, 117, terzo e quarto comma, 118, 119, primo, secondo e quarto comma e 120 Cost.

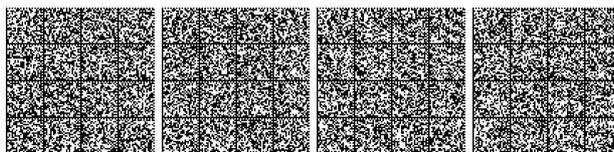
Le impugnate disposizioni sono incostituzionali nella parte in cui prevedono, per le procedure concorsuali bandite successivamente all'entrata in vigore della presente legge, l'utilizzo delle relative graduatorie esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso e l'abrogazione della facoltà di prevedere nei bandi il numero degli idonei assumibili.

3.1. La disciplina sinora vigente prevedeva per le Amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001 — ivi comprese le regioni — la facoltà, prima di indire una nuova procedura concorsuale, di ricorrere allo scorrimento delle graduatorie precedentemente approvate e ancora valide ed efficaci, per coprire eventuali posti vacanti in organico.

Le disposizioni oggetto di contestazione impongono, invece, per le procedure concorsuali bandite successivamente all'entrata in vigore della legge n. 145/2018 (art. 1, comma 365), l'utilizzo delle relative graduatorie esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso. Di fatto, sono ammesse graduatorie di soli vincitori e si nega alla radice la possibilità di ricorrere al successivo scorrimento delle stesse per l'eventuale assunzione degli idonei non vincitori. Infatti il comma 364 dispone l'abrogazione della lettera e-bis) del comma 3 dell'art. 35 del decreto legislativo n. 165/2001, il quale — nel dettare i principi cui si conformano le procedure di reclutamento del personale nelle pubbliche amministrazioni — stabiliva, alla citata lettera e-bis), la facoltà, per ciascuna amministrazione, di limitare nel bando il numero degli eventuali idonei in misura non superiore al venti per cento dei posti messi a concorso, con arrotondamento all'unità superiore. Tale facoltà viene eliminata perché la graduatoria deve essere d'ora in poi usata solo per la copertura dei posti messi a concorso.

Le richiamate disposizioni sono lesive delle prerogative regionali sotto molteplici aspetti.

3.2. In primo luogo si assume violata la potestà legislativa regionale residuale ex art. 117, comma 4, della Costituzione, nella dimensione pubblicistico organizzativa del rapporto di lavoro di pubblico impiego, secondo quanto precedentemente evidenziato al punto 2.1 ed il correlato esercizio di funzioni amministrative attinenti l'organizzazione e l'ordinamento dell'apparato regionale ai sensi dell'art. 118 Cost.



La costituzione di graduatorie concorsuali di soli vincitori determina, infatti, un'inevitabile compressione dell'autonomia regionale in materia di organizzazione amministrativa ed ordinamento del personale, in quanto nega alle regioni la possibilità di predisporre le relative procedure, anche e soprattutto, in un'ottica di programmazione del fabbisogno del personale e capacità assunzionale dell'ente.

Tale circostanza si pone in contrasto anche con il principio costituzionale del buon andamento della Pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), considerato che l'efficacia della procedura concorsuale si esaurirebbe con l'individuazione dei soli soggetti vincitori, senza poter consentire alla regione di decidere autonomamente di usufruire della medesima graduatoria per l'assunzione futura di eventuali idonei non vincitori, secondo le proprie esigenze occupazionali, in violazione dei principi di efficienza, efficacia dell'azione amministrativa e di buon andamento. La graduatoria, infatti, ha validità triennale, per cui è del tutto rispondente ai suddetti principi e a quello dell'economicità dell'azione amministrativa, utilizzare, nell'arco del triennio, graduatorie valide per gli stessi profili professionali, con risparmio di tempo e di denaro e senza che sia minato il criterio della competenza professionale, salvaguardata da un periodo ragionevole di efficacia delle graduatorie (appunto di tre anni, come dispone l'art. 35, comma 5-ter del decreto legislativo n. 165/2001).

Anche nel caso in oggetto, l'ingerenza statale in materie di competenza regionale è avvenuta senza la previsione di alcuna forma di coordinamento e di concertazione con le autonomie pubbliche, in totale violazione del principio della leale collaborazione tra Stato e regioni, ai sensi degli articoli 5 e 120 della Costituzione.

3.3. Va altresì rilevato come le impugnate disposizioni risultino lesive anche dell'autonomia finanziaria regionale, comportando, pertanto, una violazione degli articoli 117, comma 3 e 119 primo, secondo e quarto comma della Costituzione, in materia di principi del coordinamento della finanza pubblica.

La giurisprudenza costituzionale successiva alla modifica del titolo V della Costituzione ha sottolineato la portata finalistica della materia del coordinamento della finanza pubblica, riconoscendole la natura di materia trasversale in grado di permeare l'intero assetto competenziale Stato-regioni e legittimare, quindi, un intervento statale anche in materie astrattamente riconducibili alla competenza regionale residuale.

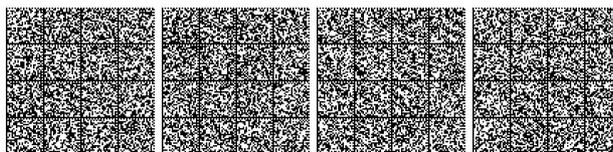
Secondo il costante orientamento di codesta ecc.ma Corte, il legislatore statale con una disciplina di principio può imporre alle regioni e agli enti Locali, per ragioni di coordinamento finanziario, specifici vincoli alle politiche di bilancio — incidenti anche sull'autonomia di spesa degli stessi — purché questi si concretino in un contenimento complessivo, anche se non generale, della spese corrente a carattere transitorio e non impongano strumenti o modalità per il perseguimento degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica (Corte costituzionale, sentenze n. 64 del 2016; n. 79 del 2014; n. 217 del 2012; n. 193 del 2012; n. 148 del 2012; n. 232 del 2011; n. 326 del 2010; n. 284 del 2009; n. 237 del 2009; n. 120 del 2008; n. 412 del 2007; n. 169 del 2007 e n. 88 del 2006).

La giurisprudenza costituzionale ha più volte dichiarato l'illegittimità di norme statali che non possono essere considerate principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica qualora pongano un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa. Siffatte norme costituiscono una indebita invasione dell'area riservata dall'art. 119 primo, secondo e quarto comma della Costituzione alle autonomie territoriali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri ed obiettivi (ad esempio, il contenimento della spesa pubblica), ma non può imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere detti obiettivi (Corte costituzionale, sentenze n. 43 del 2016; n. 22 del 2014; n. 217 del 2012; n. 139 del 2012; n. 182 del 2011; n. 237 del 2009; n. 169 del 2007; n. 417 del 2005; n. 36 del 2004).

Nel caso di specie, le disposizioni oggetto di impugnazione — dato il loro carattere dettagliato e puntuale — non possono essere considerate norme di principio volte al coordinamento della finanza pubblica. Inoltre, difficilmente si potrebbe rinvenire la *ratio* di simili disposizioni nell'esigenza di contenere la spesa pubblica, in quanto, anziché rimettere alla discrezionalità regionale la scelta di attingere o meno dalle graduatorie approvate, si impone alla stessa di bandire nuovi concorsi pubblici ogniqualvolta ravvisi la necessità di provvedere a nuove assunzioni, finendo, di fatto, per incrementare considerevolmente la spesa pubblica regionale, nonché di allungare notevolmente i tempi di assunzione di nuovo personale.

4. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 362 per violazione degli articoli 5, 97, 117, terzo e quarto comma, 118, 119, primo, secondo e quarto comma, e 120 Cost.

Il comma 362, con l'intento di ripristinare per il futuro la durata triennale delle graduatorie concorsuali, prevede che la validità delle graduatorie approvate dal 2010 al 2013 sia prolungata fino a settembre 2019, previa partecipazione ad un corso di formazione obbligatorio e superamento di uno specifico colloquio teso a verificare la perdurante idoneità dei soggetti inseriti in graduatoria. Le graduatorie approvate successivamente al 2013 sono, invece, prorogate in misura progressiva (quelle del 2018 avranno validità fino a tutto il 2021 e quelle del 2019 avranno validità triennale).



L'impugnata disposizione determina una significativa lesione delle competenze delle autonomie regionali in quanto impone alle stesse la proroga di graduatorie molto risalenti nel tempo, così togliendo all'amministrazione regionale la possibilità di decidere in autonomia se una graduatoria, seppure datata, sia ancora idonea ad offrire personale competente ovvero non sia necessario procedere a nuovo concorso.

Inoltre la norma è incostituzionale perché impone alle regioni di organizzare a proprie spese corsi di formazione ed aggiornamento ed esami-colloquio per verificare la perdurante idoneità di chi è ancora nella graduatoria, con evidenti profili di contenzioso che si instaurerà con tali soggetti perché o la graduatoria è valida ed efficace (e allora non ha fondamento un nuovo esame-concorso) oppure non è più efficace e allora non ha senso la verifica ulteriore dell'idoneità.

4.1. In primo luogo si rileva come le suddette disposizioni costituiscano un dettaglio normativo eccessivamente puntuale, tale da determinare un'ingerenza statale nella competenza regionale residuale in materia di organizzazione amministrativa ed ordinamento del personale, ai sensi dell'art. 117, comma 4, della Costituzione.

Al riguardo, la consolidata giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale ha ricondotto la regolamentazione delle graduatorie di procedure selettive pubbliche nella dimensione pubblicistica della disciplina di accesso al pubblico impiego, in quanto le relative norme «spiega(no) la sua(oro) efficacia nella fase anteriore all'instaurazione del contratto di lavoro e incide(incidono) in modo diretto sul comportamento delle amministrazioni nell'organizzazione delle proprie risorse umane e solo in via riflessa ed eventualmente sulle posizioni soggettive» (Corte costituzionale, sentenze n. 141 del 2012 e n. 235 del 2010). Di recente, codesta ecc.ma Corte ha riconfermato la competenza legislativa regionale in materia di scorrimento e proroga delle relative graduatorie, così argomentando: «È infine utile ricordare che la disciplina dei concorsi per l'accesso al pubblico impiego “per i suoi contenuti marcatamente pubblicistici e la sua intima correlazione con l'attuazione dei principi sanciti dagli articoli 51 e 97 Cost. [...] è invero sottratta all'incidenza della privatizzazione del lavoro presso le pubbliche amministrazioni, che si riferisce alla disciplina del rapporto già instaurato” (sentenza n. 380 del 2004, punto 3.1 del Considerato in diritto). La regolamentazione delle graduatorie di procedure selettive pubbliche rientra, dunque, nella disciplina dell'accesso al pubblico impiego. (...)

Tali graduatorie costituiscono il provvedimento amministrativo conclusivo delle procedure selettive pubbliche. Con tale atto, l'amministrazione esaurisce l'ambito proprio del procedimento amministrativo e dell'esercizio dell'attività autoritativa, cui subentra la fase in cui i suoi comportamenti vanno ricondotti all'ambito privatistico.

Non vi è dubbio, del resto, che la disposizione impugnata non è relativa a rapporti lavorativi già in essere, ma spiega la propria efficacia nella fase anteriore all'instaurazione del rapporto di lavoro, incidendo direttamente sul comportamento della AUSL della Valle d'Aosta nell'organizzazione delle proprie risorse umane.

Per tali ragioni, la disciplina (...), poiché si colloca in un momento antecedente a quello del sorgere del rapporto di lavoro — in particolare, nella fase che attiene alle procedure per l'accesso al lavoro pubblico regionale — riguarda profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale e non quelli, privatizzati del relativo rapporto di lavoro.

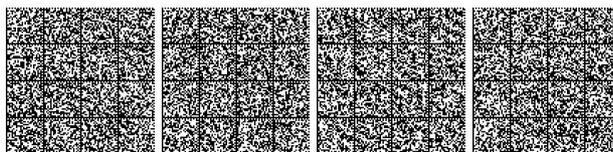
La stessa disciplina non è quindi riconducibile alla competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile» (Corte costituzionale, sentenza n. 241 del 2018).

Pertanto la norma, imponendo la proroga e quindi l'utilizzo di graduatorie datate, è lesiva della competenza regionale in materia di organizzazione amministrativa ed ordinamento del personale nonché dell'esercizio delle relative funzioni amministrative, con violazione dell'art. 117, quarto comma e dell'art. 118 Cost. La norma inoltre contrasta con il canone di buon andamento di cui all'art. 97 Cost., imponendo una modalità per la copertura dei posti vacanti, senza ragioni idonee a giustificare tale scelta e rischiando di ingenerare effetti negativi in termini di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa regionale.

4.2. Ove dovesse ritenersi che la proroga della validità delle graduatorie risalenti al 2010 riguardi anche profili di competenza statale, la disposizione sarebbe ugualmente incostituzionale, perché la predetta normativa di dettaglio è stata imposta alle regioni senza la previsione di alcuna forma di raccordo o coordinamento, in totale inosservanza del principio della leale collaborazione, di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione.

4.3. L'impugnata disposizione — nella misura in cui impone alle amministrazioni regionali l'obbligo di organizzare, a proprie spese, corsi di formazione obbligatoria e colloqui diretti a verificare la perdurante idoneità dei soggetti inseriti nelle relative graduatorie — risulta lesiva anche dell'autonomia finanziaria regionale, comportando, pertanto, una violazione degli articoli 117, comma 3 e 119 primo, secondo e quarto comma della Costituzione, in materia di principi del coordinamento della finanza pubblica.

La norma in esame, infatti, non può essere considerata espressione di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, in quanto determina in modo specifico e puntuale un vincolo aggiuntivo sull'entità della spesa per l'assunzione del personale regionale, comportando, pertanto, un'indebita invasione nell'autonomia finanziaria regionale, oltre che nell'autonomia organizzativa della regione medesima.



P.Q.M.

Si conclude affinché piaccia all'ecc.ma Corte costituzionale dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 300, 360, 361, 362, 364 e 365, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, per violazione degli articoli 5, 97, 117 terzo e quarto comma, 118, 119, primo, secondo e quarto comma, e 120 della Costituzione.

Si deposita la deliberazione della giunta regionale n. 234 del 25 febbraio 2019 di autorizzazione a stare in giudizio.

Firenze-Roma, 28 febbraio 2019

Avv. BORA

19C00089

N. 36

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 marzo 2019
(della Regione Lazio)

Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Legge di bilancio 2019 - Misure quantitative per la realizzazione degli obiettivi programmatici - Anticipazioni di liquidità agli enti territoriali e rispetto dei tempi di pagamento dei debiti commerciali - Enti del Servizio sanitario nazionale - Individuazione di un obiettivo specifico di risultato per la dirigenza sanitaria - Scaglioni fissi di raggiungimento dell'obiettivo - Trasmissione di una relazione al Tavolo di verifica degli adempimenti regionali.

– 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, commi 857, 865 e 866.

Ricorso ex art. 127 della Costituzione per la Regione Lazio (80143490581), con sede in Roma, via Cristoforo Colombo n. 212, in persona del Presidente e legale rappresentante p.t., Nicola Zingaretti, rappresentata e difesa nel presente giudizio, giusta procura in calce e in virtù della deliberazione della Giunta regionale n. 100 del 27 febbraio 2019, dall'avvocato Rodolfo Murra dell'Avvocatura regionale (MRRRLF61D22H501P; pec: rodolfo.murra@regione.lazio.legalmail.it; n. fax: 0651686900) e dal prof. avv. Francesco Saverio Marini del foro di Roma (MRNFNC73D28H501U; pec: francescosaveriomarini@ordineavvocatiroma.org; n. fax: 06.36001570), anche in forma disgiunta fra loro, elettivamente domiciliata presso lo studio del prof. avv. Francesco Saverio Marini in Roma (00197), via di Villa Sacchetti n. 9; ricorrente;

Contro Governo della Repubblica, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri p.t., con sede in Roma (00187), Palazzo Chigi, piazza Colonna n. 370, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici in Roma (00186), via dei Portoghesi n. 12, è domiciliata ex lege, resistente.

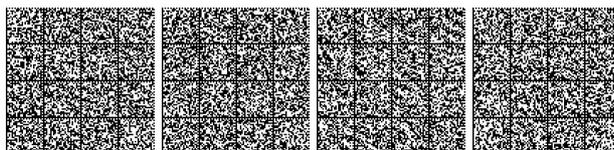
Per la declaratoria di illegittimità costituzionale della legge 30 dicembre 2018, n. 145 - Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021 (Legge di stabilità 2019), pubblicata in Suppl. ordinario n. 62 alla *Gazzetta Ufficiale*, 31 dicembre 2018, n. 302, limitatamente all'art. 1, commi 857, 865 e 866 di tale atto normativo.

FATTO

1. Nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 302 del 31 dicembre 2018, S.O. n. 62, è stata pubblicata la legge 30 dicembre 2018, n. 145 - Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021 (Legge di stabilità 2019).

2. L'art. 1 della citata legge contiene alcune disposizioni inerenti il pagamento dei debiti delle pubbliche amministrazioni e la riduzione dei termini di pagamento relativi alle transazioni commerciali.

In estrema sintesi, i commi 849-856 dell'art. 1 ampliano le possibilità per gli enti territoriali (comuni, province, città metropolitane, regioni e province autonome, anche per conto dei rispettivi enti del Servizio sanitario nazionale) di richiedere anticipazioni di liquidità finalizzate al pagamento di debiti (certi, liquidi ed esigibili) maturati alla data



del 31 dicembre 2018, relativi a transazioni commerciali. L'anticipazione può essere finalizzata anche al pagamento di debiti fuori bilancio, purché riconosciuti. Il limite massimo dell'anticipazione concedibile è pari ai 3/12 delle entrate accertate nel 2017 (dati del rendiconto) afferenti i primi tre titoli dell'entrata del bilancio (comma 850); essa va richiesta entro il 28 febbraio 2019 (comma 853) e restituita entro il 30 dicembre 2019 (comma 855); gli enti debitori effettuano il pagamento dei debiti per i quali hanno ottenuto l'anticipazione di liquidità entro quindici giorni dalla data di effettiva erogazione da parte dell'istituto finanziatore, mentre per il pagamento dei debiti degli enti del Servizio sanitario nazionale il termine è di trenta giorni dalla data di effettiva erogazione da parte dell'istituto finanziatore. La richiesta di anticipazione deve essere effettuata mediante la PCC.

3. In questo contesto, i commi 859-872 individuano alcune misure che il comma 858 definisce «principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione».

Riassuntivamente, tali misure introducono un nuovo obbligo di accantonamento di risorse correnti, di importo crescente in base alla gravità della violazione, applicabile a chi non rispetta gli obblighi di riduzione dell'ammontare del debito complessivo scaduto rispetto all'esercizio precedente, i termini europei di pagamento, gli obblighi di pubblicazione nell'apposita sezione di amministrazione trasparente dell'ammontare complessivo del debito scaduto e dell'elenco dei creditori, nonché a chi non rispetta gli obblighi di trasmissione alla PCC dello stock di debiti commerciali residui scaduti e non pagati.

4. Ai fini che qui rilevano, il comma 865 dell'art. 1 stabilisce:

«Per gli enti del Servizio sanitario nazionale che non rispettano i tempi di pagamento previsti dalla legislazione vigente, le regioni e le province autonome provvedono ad integrare i contratti dei relativi direttori generali e dei direttori amministrativi inserendo uno specifico obiettivo volto al rispetto dei tempi di pagamento ai fini del riconoscimento dell'indennità di risultato. La quota dell'indennità di risultato condizionata al predetto obiettivo non può essere inferiore al 30 per cento. La predetta quota dell'indennità di risultato:

a) non è riconosciuta qualora l'ente sanitario registri ritardi superiori a sessanta giorni oppure in caso di mancata riduzione di almeno il 10 per cento del debito commerciale residuo;

b) è riconosciuta per la metà qualora l'ente sanitario registri ritardi compresi fra trentuno e sessanta giorni;

c) è riconosciuta per il 75 per cento qualora l'ente sanitario registri ritardi compresi fra undici e trenta giorni;

d) è riconosciuta per il 90 per cento qualora l'ente sanitario registri ritardi compresi fra uno e dieci giorni.»

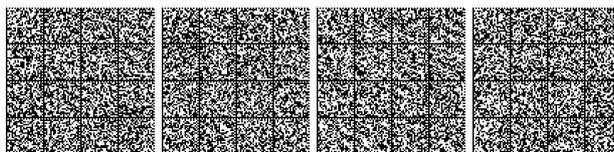
Il comma 860 dell'art. 1, dopo aver previsto che gli enti del Servizio sanitario nazionale applicano le misure di cui al citato comma 865, specifica che «Per l'applicazione delle predette misure, si fa riferimento ai tempi di pagamento e ritardo calcolati sulle fatture ricevute e scadute nell'anno precedente e al debito commerciale residuo, di cui all'art. 33 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33».

A norma del comma 857 dell'art. 1, nell'anno 2020, le misure di cui — fra gli altri — al comma 865 sono raddoppiate nei confronti degli enti di cui al comma 849 (fra cui sono ricomprese «le regioni (...) anche per conto dei rispettivi enti del Servizio sanitario tradizionale») che non hanno richiesto l'anticipazione di liquidità entro i termini di cui al comma 853 (entro il 28 febbraio 2019) e che non hanno effettuato il pagamento dei debiti entro il termine di cui al comma 854 (vale a dire, per gli enti del servizio sanitario nazionale, entro i trenta giorni successivi all'erogazione).

Infine, il comma 866 dell'art. 1 prevede:

«Le regioni trasmettono al Tavolo di verifica degli adempimenti regionali di cui all'art. 12 dell'intesa tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, del 23 marzo 2005, pubblicata nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 105 del 7 maggio 2005, una relazione in merito all'applicazione e agli esiti del comma 865. La trasmissione della relazione costituisce adempimento anche ai fini e per gli effetti dell'art. 2, comma 68, lettera c), della legge 23 dicembre 2009, n. 191, le cui disposizioni continuano ad applicarsi a decorrere dall'esercizio 2013 ai sensi dell'art. 15, comma 24, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135. Le regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano relazionano al citato Tavolo sullo stato di applicazione del comma 865.»

7. Con il presente atto la Regione ricorrente chiede all'Ecc.ma Corte costituzionale adita di dichiarare l'incostituzionalità della legge 30 dicembre 2018, n. 145, limitatamente all'art. 1, commi 857, 865 e 866 di tale atto normativo, in quanto fortemente elusivi di numerosi profili competenziali costituzionalmente attribuiti alla medesima, come pure dei principi di ragionevolezza, buon andamento e leale collaborazione, per i seguenti motivi in



DIRITTO

I. Incostituzionalità delle disposizioni impugnate, per violazione degli articoli 114, 117, commi 3, 4 e 6, 118, commi 1 e 2, 5 e 120, comma 2, della Costituzione. Violazione del principio di leale collaborazione.

1. Come accennato in narrativa, le disposizioni oggetto dell'odierno ricorso hanno stabilito che, per gli enti del servizio sanitario nazionale che non rispettino i tempi di pagamento previsti dalla legislazione vigente, le regioni devono integrare i contratti dei relativi direttori generali e dei direttori amministrativi, inserendo uno specifico obiettivo volto al rispetto dei tempi di pagamento ai fini del riconoscimento dell'indennità di risultato. La quota dell'indennità di risultato condizionata al predetto obiettivo non può essere inferiore al 30 per cento. La disposizione prevede poi singoli scaglioni di modulazione del riconoscimento della predetta quota dell'indennità, in base ai giorni di ritardo registrati e alla riduzione del debito commerciale residuo (comma 865).

La quota di indennità di risultato da destinare all'obiettivo di riduzione dei termini di pagamento è raddoppiata al 60 per cento nel caso in cui le regioni non abbiano provveduto a richiedere l'anticipazione di liquidità di cui al comma 849 entro il termine previsto del 28 febbraio 2019, e per quelli che pur avendola richiesta non abbiano effettuato il pagamento entro il termine di 30 giorni dall'erogazione da parte dell'ente finanziatore (comma 857).

Della «applicazione» e degli «esiti» del comma 865, le regioni sono tenute a trasmettere una relazione al Tavolo di verifica per gli adempimenti regionali, istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, ai sensi dell'art. 12 dell'Intesa in conferenza Stato-Regioni del 23 marzo 2005. Le regioni e le province autonome sono invece tenute a relazionare unicamente «sullo stato di applicazione del comma 865», senza riferimento agli «esiti» della predetta applicazione.

L'invio di questa relazione costituisce adempimento «anche ai fini e per gli effetti» dell'art. 2, comma 68, lettera c), della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (comma 866).

La disposizione in esame consente l'erogazione anticipata del finanziamento del S.S.N. a cui concorre ordinariamente lo Stato, nella misura del 3% e del 2% del suddetto finanziamento (rispettivamente per le regioni che accedono all'erogazione nella misura del 97 per cento e per quelle che accedono all'erogazione nella misura del 98 per cento ovvero in misura superiore), «a seguito dell'esito positivo della verifica degli adempimenti previsti dalla normativa vigente e dalla presente legge».

2. Tanto premesso, è opportuno ricostruire il contesto costituzionale in cui si collocano le disposizioni interessate, anche alla luce della giurisprudenza di questa Corte.

In primo luogo, occorre prendere le mosse dalla esplicita qualificazione di tali disposizioni quali «principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione», operata dal comma 858 dell'art. 1.

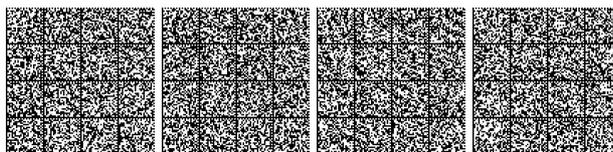
Come noto, in base a costante giurisprudenza di questa Corte, l'auto qualificazione impressa dal legislatore non ha natura dirimente, dovendo aversi riguardo alla natura effettiva delle disposizioni interessate, quale si desume dal loro contenuto normativa, dal loro oggetto, dal loro scopo e dalla loro incidenza nei confronti di altre norme dell'ordinamento (tra le tante, sentenze n. 200 e n. 164 del 2012 e n. 85 del 1990).

Fermo quanto si dirà *infra* in ordine alla natura di dettaglio delle disposizioni impugnate, che impediscono di qualificarle come principi fondamentali della materia, è certo che l'intervento del legislatore, alla luce dei richiamati principi giurisprudenziali, interseca diversi titoli competenziali, di natura concorrente e residuale, senza che possa individuarsi una materia prevalente.

Vengono in particolare in rilievo le materie di legislazione concorrente «coordinamento della finanza pubblica» e «tutela della salute». La prima — al di là della qualificazione statale — si può rinvenire nella finalità della misura di cui alle disposizioni in esame di ridurre i termini di pagamento dei debiti e i debiti commerciali residui delle pubbliche amministrazioni, nella specie degli enti del servizio sanitario nazionale, perseguita attraverso un meccanismo di «responsabilizzazione» — *recte*, indirizzamento dei fini e degli obiettivi — della dirigenza medica (commi 865 e 857).

Del pari, può ritenersi afferente alla materia «coordinamento della finanza pubblica» anche la disposizione che impone alla Regione di relazione sull'applicazione e gli esiti del comma 865, ai fini degli adempimenti la cui verifica è rimessa al Tavolo tecnico ex art. 12 dell'Intesa tra lo Stato le regioni e le province autonome del 23 marzo 2005, nonché ai fini dell'erogazione della quota di finanziamento del S.S.R. di cui all'art. 2, comma 68, lettera c), della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (comma 866).

Al contempo, le disposizioni in esame afferiscono certamente anche alla materia «tutela della salute», e ciò, da una parte, in quanto indirizzano dettagliatamente gli obiettivi della dirigenza sanitaria, vincolando l'indennità di risultato a una specifica finalità e disciplinano in base al suo raggiungimento le modalità di riconoscimento della stessa, dall'altra



in quanto incidono sulla spesa sanitaria, condizionando l'erogazione del finanziamento del SSN a uno specifico ulteriore adempimento regionale (l'invio della relazione sull'applicazione e sugli esiti della misura di cui al comma 865 sulla dirigenza sanitaria).

Del resto, questa Corte ha costantemente ricondotto la disciplina della dirigenza sanitaria al prevalente ambito della tutela della salute, facendo leva sulla stretta inerenza con l'organizzazione del servizio sanitario regionale (sentenze n. 181 del 2006, n. 50 del 2007, n. 371 del 2008).

Non solo. Evidentemente le disposizioni impugnate, con particolare riferimento ai commi 865 e 857 dell'art. 1, laddove individuano un obiettivo specifico di risultato per la dirigenza sanitaria, fissano la quota dell'indennità di risultato destinata a tale obiettivo (doppia nel caso di cui al comma 857), determinano le condizioni a ricorrere delle quali tale quota può essere, in tutto o in parte, riconosciuta, incidono sulla competenza residuale in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa regionale» e di «organizzazione e funzionamento della Regione», riconducibili al quarto comma dell'art. 117 della Costituzione.

3. L'inestricabile intreccio con materie di competenza regionale comporta il dovere del legislatore statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle regioni, a difesa delle loro competenze, al fine di temperare 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).

Questa Ecc.ma Corte ha sempre più valorizzato la leale collaborazione quale principio guida nell'evenienza di uno stretto intreccio fra materie e competenze, e ha ravvisato nell'intesa la soluzione che meglio incarna la collaborazione (di recente, sentenze n. 21 e n. 1 del 2016).

Questa Ecc.ma Corte ha individuato nel sistema delle conferenze «il principale strumento che consente alle Regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale» (sentenza n. 401 del 2007) e «una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione» (sentenza n. 31 del 2006), sicché l'intesa in sede di Conferenza unificata è stata individuata quale strumento idoneo a realizzare la leale collaborazione tra lo Stato e le autonomie (*ex plurimis*, sentenze n. 88 del 2014, n. 297 e n. 163 del 2012), «qualora non siano coinvolti interessi esclusivamente e individualmente imputabili al singolo ente autonomo» (sentenza n. 1 del 2016).

Si precisa, peraltro, come questa Ecc.ma Corte abbia in ogni caso riconosciuto l'obbligo del legislatore statale di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione in senso «forte» anche nel caso in cui la disciplina, pur ascrivendosi prevalentemente a una materia di competenza legislativa esclusiva statale, coinvolga una pluralità di interessi e competenze regionali. Quando si determina una «sovrapposizione di competenze» per cui la disciplina statale, pur prevalentemente riconducibile a un ambito di legislazione esclusiva, «tocca direttamente un interesse differenziato della regione e che interferisce in misura rilevante sulle scelte rientranti nelle competenze della medesima», il legislatore statale è obbligato ad «attribuire adeguato rilievo al principio di leale collaborazione, «le cui potenzialità precettive si manifestano compiutamente negli ambiti di intervento nei quali s'intrecciano interessi ed esigenze di diversa matrice» (sentenza n. 33 del 2011). E l'applicazione di questo canone impone alla legge statale di predisporre adeguate modalità di coinvolgimento delle regioni a salvaguardia delle loro competenze» (sentenze nn. 230 del 2013 e n. 33 del 2011).

4. Come noto, del resto, nel settore sanitario tali principi hanno trovato espressione nei c.d. Patti per la Salute, intese di cui all'art. 8, comma 6, della legge n. 131 del 2003, che consistono in accordi finanziari e programmatici tra il Governo e le regioni, di valenza triennale, in merito alla spesa e alla programmazione del Servizio sanitario nazionale, finalizzati a migliorare la qualità dei servizi, a promuovere l'appropriatezza delle prestazioni e a garantire l'unitarietà del sistema.

Come confermato più volte da questa Corte, il Patto per la Salute è la sede naturale dove dare attuazione al principio di leale collaborazione tra Governo e regioni nelle materie di tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica. I patti per la Salute vengono recepiti in legge dello Stato, divenendo così vincolanti per le regioni (*cf.* sentenze nn. 40 e 100 del 2010), e rappresentano quindi una sostanziale modalità di partecipazione delle regioni al procedimento ascendente di formazione della normativa statale nelle materie *de quibus*.

Si aggiunga che, proprio con riferimento alla disciplina della riforma della dirigenza sanitaria regionale, questa Ecc.ma Corte ha recentemente avuto modo di evidenziare l'obbligo per il legislatore statale di «muoversi nel rispetto del principio di leale collaborazione, indispensabile anche in questo caso a guidare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie (*ex plurimis*, sentenze n. 26 e n. 1 del 2016, n. 140 del 2015, n. 44 del 2014, n. 237 del 2009, n. 168 e n. 50 del 2008). Poiché le disposizioni impugnate toccano sfere di competenza esclusivamente statali e regionali, il luogo idoneo di espressione della leale collaborazione deve essere individuato nella Conferenza Stato-Regioni» (sentenza n. 251 del 2016). E proprio per uniformarsi a questa statuizione è stato acquisita l'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano del 6 aprile 2017 per l'adozione del decreto legislativo 26 luglio 2017, n. 126, di modifica del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171 (recante «Attuazione della delega di cui all'art. 11, comma 1, lettera p), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria»).



Non solo. L'art. 2, comma 3, del decreto legislativo n. 126/2017, recante «Disposizioni relative al conferimento degli incarichi di direttore generale», prevede un «Accordo sancito in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano» per definire «i criteri e le procedure» per la valutazione dell'attività dei direttori generali.

5. Stante quanto precede emerge con tutta evidenza l'incostituzionalità delle disposizioni impugnate per violazione del principio di leale collaborazione ex articoli 5 e 120 Cost., tanto con riferimento all'obbligo di integrazione dei contratti dei direttori generali e dei direttori sanitari con la previsione di un vincolo consistente dell'indennità di risultato rispetto a uno specifico obiettivo e ai criteri per il relativo riconoscimento, percentuale di indennità addirittura raddoppiata nel caso di mancata richiesta dell'anticipazione di liquidità di cui al comma 849 dell'art. 1 (commi 857 e 865), quanto con riferimento all'introduzione di tale adempimento fra quelli richiesti per l'erogazione del finanziamento del S.S.N. a carico dello Stato (comma 866).

In senso diametralmente difforme dai richiamati principi, infatti, il legislatore statale ha adottato le disposizioni impugnate senza prevedere alcuno strumento partecipativo delle regioni, né nella forma dell'intesa né in altro tipo di forma collaborativa.

Il difetto di concertazione è mancato tanto a monte, in sede di adozione delle disposizioni impugnate, quanto a valle, non essendo stati predisposti adeguati modelli concertativi forti per l'attuazione delle stesse. Tanto più che la natura di massimo dettaglio delle citate disposizioni impedisce comunque, indipendentemente dall'omessa previsione dell'intesa nel testo delle medesime, che qualsiasi meccanismo collaborativo possa essere posto in essere a valle. In altri termini, è la stessa scelta legislativa di introdurre una previsione di natura auto applicativa a viziare *in nuce* le disposizioni impugnate per violazione dei principi di leale collaborazione.

Violazione che, come visto, ridonda sulle competenze legislative costituzionalmente attribuite alla Regione in svariate materie concorrenti e residuali, nonché sulle corrispondenti funzioni amministrative e regolamentari ex articoli 114, 117, commi 3, 4 e 6, e 118, commi 1 e 2, della Costituzione.

La lesione appare tanto più evidente in considerazione del fatto che, in sede di Accordo tra Governo e regioni sulla manovra 2019 in tema di Sanità, sia stata prevista la sottoscrizione del Patto per la Salute 2019/2021 entro il prossimo 31 marzo 2019, sicché è in quella sede che le misure qui contestate avrebbero dovuto essere discusse e condivise.

Si chiede dunque la dichiarazione di incostituzionalità delle disposizioni impugnate sotto questo primo assorbente profilo.

II. Incostituzionalità delle disposizioni impugnate per violazione dell'art. 117, comma 3, 4 e 6 della Costituzione.

1. Le disposizioni impugnate si mostrano incostituzionali, comunque, anche sotto un ulteriore profilo.

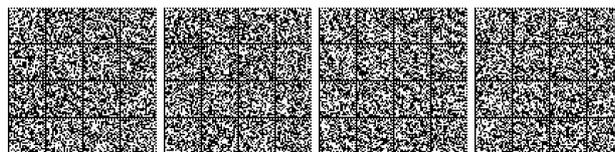
Si è accennato che l'art. 1, comma 858 definisce «principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione», tra le altre, le disposizioni di cui ai commi 865 e 866.

2. Si ribadisce sinteticamente che il comma 865 impone alle regioni i cui enti del servizio sanitario nazionale non rispettino i tempi di pagamento previsti dalla legislazione vigente, di integrare i contratti dei relativi direttori generali e dei direttori amministrativi, inserendo uno specifico obiettivo volto al rispetto dei tempi di pagamento ai fini del riconoscimento dell'indennità di risultato. La quota dell'indennità di risultato condizionata al predetto obiettivo non può essere inferiore al 30 per cento. La disposizione prevede poi singoli scaglioni di modulazione del riconoscimento della predetta quota dell'indennità, in base ai giorni di ritardo registrati e alla riduzione del debito commerciale residuo (comma 865).

La quota di indennità di risultato da destinare all'obiettivo di riduzione dei termini di pagamento è raddoppiata al 60 per cento nel caso in cui le regioni non abbiano provveduto a richiedere l'anticipazione di liquidità di cui al comma 849 entro il termine previsto del 28 febbraio 2019, e per quelli che pur avendola richiesta non abbiano effettuato il pagamento entro il termine di 30 giorni dall'erogazione da parte dell'ente finanziatore (comma 857).

Il comma 866 impone invece alle Regioni la trasmissione di una relazione sull'applicazione del comma 865 e sui relativi «esiti» al Tavolo di verifica per gli adempimenti regionali, istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, ai sensi dell'art. 12 dell'Intesa in Conferenza Stato-Regioni del 23 marzo 2005. L'invio di questa relazione costituisce adempimento «anche ai fini e per gli effetti» dell'art. 2, comma 68, lettera c), della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (comma 866), cioè per l'erogazione anticipata della quota di finanziamento del SSN.

3. Come detto, è affermazione costante di questa Corte quella per cui l'interpretazione di una legge o di alcune sue disposizioni in un determinato significato non può discendere soltanto da affermazioni formali o auto qualificazioni del legislatore, ma deve avere una puntuale rispondenza nella natura effettiva delle disposizioni interessate, quale si desume dal loro contenuto normativa, dal loro oggetto, dal loro scopo e dalla loro incidenza nei confronti di altre norme dell'ordinamento (tra le tante, sentenze n. 200 e n. 164 del 2012 e n. 85 del 1990).



Quanto, poi, al perimetro della nozione «principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica», è stato affermato che sebbene il legislatore possa, con una disciplina di principio, legittimamente «imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti» (sentenza n. 182 del 2011), questi vincoli possono considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali quando stabiliscono un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (sentenze n. 182 del 2011, n. 297 del 2009, n. 289 del 2008 e n. 169 del 2007). Lo Stato, quindi, è comunque tenuto a garantire «principi rispettosi di uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale» (sentenza n. 182 del 2011).

In caso contrario, la norma statale non può essere ritenuta di principio (sentenza n. 159 del 2008), a prescindere dall'auto-qualificazione operata dal legislatore (sentenza n. 237 del 2009).

Si è osservato, ancora, che la materia del «Coordinamento della finanza pubblica» non può essere limitata alle norme aventi lo scopo di limitare la spesa, ma comprende anche quelle aventi la funzione di «riorientare» la spesa pubblica, per una complessiva maggiore efficienza del sistema (sentenza n. 272 del 2015).

4. Tanto premesso, si ritiene che, contrariamente all'auto qualificazione loro impressa dal comma 858, le disposizioni contestate non possano essere considerate espressione di principi di coordinamento della finanza pubblica, e ciò sotto due concorrenti profili.

5. In primo luogo, in ragione di tutto quanto detto con il precedente motivo, non sembra possibile ricondurre le varie materie intersecate da tali disposizioni a una prevalente.

Se non altro, risulta evidente la concorrenza di materie quanto meno con riferimento alla «tutela della salute», specie con riferimento ai commi 857 e 865 sulla dirigenza sanitaria.

Come detto, infatti, questa Corte ha costantemente ricondotto la disciplina della dirigenza sanitaria in strutture del settore sanitario al «prevalente» ambito della tutela della salute, a fronte di un'ampia gamma di materie contestualmente coinvolte, facendo leva sulla stretta inerenza con l'organizzazione del servizio sanitario regionale, sulla gestione e sull'efficienza dei servizi sanitari (sentenza n. 422 del 2006), e sulla stesse condizioni per la fruizione delle prestazioni rese all'utenza, «essendo queste ultime condizionate, sotto molteplici aspetti, dalla capacità, dalla professionalità e dall'impegno di tutti i sanitari addetti ai servizi, e segnatamente di coloro che rivestono una posizione apicale» (sentenze n. 181 del 2006, n. 50 del 2007).

Ciò induce a escludere che le disposizioni impugnate afferiscano prevalente nell'area del coordinamento della finanza pubblica.

5. In ogni caso, anche ad accedere a questa interpretazione, esse non si attergerebbero comunque a «principi fondamentali» della materia.

Né, per analoghe ragioni, potrebbero essere ricondotte a principi fondamentali dettati nella materia «tutela della salute».

È infatti palese che il legislatore statale, vincolando regioni all'adozione di misure analitiche e di dettaglio, al cui adempimento risulta altresì condizionata l'erogazione della quota di finanziamento del S.S.N. a cui concorre ordinariamente lo Stato, ne ha compresso illegittimamente l'autonomia, anche finanziaria, esorbitando dal compito di formulare i soli principi fondamentali della materia (sentenza n. 159 del 2008).

Questa Corte ha già, in altre occasioni, ravvisato l'indebita compressione dell'autonomia finanziaria delle Regioni realizzata attraverso interventi statali che imponevano al sistema regionale rigide misure concernenti la spesa per studi, consulenze, missioni all'estero, rappresentanza, relazioni pubbliche e convegni (sentenza n. 417 del 2005); la spesa per viaggi in aereo (sentenza n. 449 del 2005); i compensi e il numero massimo degli amministratori di società partecipate dalla Regione (sentenza n. 159 del 2008); le spese per autovetture (sentenza n. 297 del 2009).

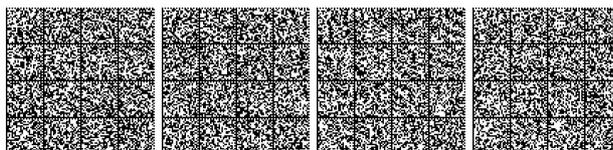
6. Anche nel caso qui in esame, nonostante la qualificazione come «disposizioni di principio», il carattere dettagliato e puntuale di tali disposizioni precludere qualsiasi possibilità di autonomo adeguamento da parte delle regioni.

E infatti, come visto, le disposizioni in esame:

a fronte dell'inadempimento agli obblighi in materia dei termini di pagamento previsti dalla legislazione vigente, impongono alla Regione di integrare i contratti dei direttori generali e dei direttori amministrativi (comma 865);

tale integrazione dovrà necessariamente prevedere l'introduzione di uno specifico risultato di riduzione dei termini di pagamento, cui dovrà essere destinata una quota fissa dell'indennità di risultato (comma 865);

prevedono scaglioni fissi di raggiungimento dell'obiettivo, cui è subordinato il riconoscimento, in tutto o in parte, dell'indennità di risultato (comma 865);



stabiliscono che, in caso di mancata richiesta dell'anticipazione di cui al comma 849, o di mancato pagamento nei termini una volta ottenuta l'anticipazione, la predetta quota dell'indennità di risultato dovrà essere pari almeno al 60% (comma 857);

stabiliscono che l'applicazione e gli esiti della misura in esame, da relazionare al tavolo tecnico per gli adempimenti regionali, costituisce adempimento ai fini dell'erogazione della quota di finanziamento del SSN a cura dello Stato.

Appare quindi evidente che, anche a ritenere che l'obiettivo perseguito sia quello di contenere o orientare la spesa delle regioni e degli enti del S.S.N., il legislatore non ha lasciato alcun margine di autonomia all'ente regionale sul come perseguire la misura.

La regione, in altri termini, a fronte dell'inadempimento degli enti del servizio sanitario nazionale alla normativa in materia di termini di pagamento dei debiti commerciali, è vincolata a perseguire l'obiettivo di riduzione dei predetti tempi nel modo prescelto, dettagliatamente (e cioè nei mezzi, nei modi, e nel *quantum*), dal legislatore statale, così vedendo menomata anche la propria autonomia finanziaria, non avendo alcuna discrezionalità di perseguire l'obiettivo attraverso una diversa modulazione degli ambiti e obiettivi di spesa.

Le disposizioni impugnate si confermano quindi lesive delle competenze regionali attribuite dall'art. 117, comma 3, della Costituzione, nella materia del coordinamento della finanza pubblica e della tutela della salute.

III. Incostituzionalità delle disposizioni impugnate per violazione degli articoli 3, 97, 117, commi 3, 4 e 6, 118, commi 1 e 2, della Costituzione. Violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità.

1. Un ulteriore profilo di incostituzionalità delle disposizioni impugnate concerne prettamente l'irragionevolezza e il difetto di proporzionalità (ex articoli 3 e 97 Cost.) delle stesse, tanto nella parte (commi 857 e 865) in cui impongono alle regioni di integrare i contratti della dirigenza sanitaria con l'introduzione dell'obiettivo di riduzione dei termini di pagamento dei debiti commerciali, destinando allo stesso almeno il 30% dell'indennità di risultato (60% in caso di mancata richiesta dell'anticipazione di cui al comma 849 o di non ottemperanza al pagamento a seguito dell'erogazione della predetta anticipazione), quanto nella parte (comma 866) in cui stabiliscono che l'applicazione di tale misura e i relativi esiti costituiscono adempimento ai fini delle verifiche del tavolo tecnico per gli adempimenti in materia sanitaria e per l'erogazione anticipata della quota di finanziamento del SSN cui concorre lo Stato.

2. Secondo il consolidato orientamento di questa Corte, il principio di razionalità, emancipato rispetto a quello di uguaglianza, deve essere inteso sia nel senso di razionalità formale, cioè del principio logico di non contraddizione, sia nel senso di razionalità pratica, ovvero di ragionevolezza, di coerenza intrinseca della norma rispetto alla *ratio* che ne è a fondamento (sentenza n. 172 del 1996). La coerenza è rispondenza logica della norma rispetto al fine perseguito dalla legge, ovvero alla sua *ratio*. Difetta la ragionevolezza laddove «la legge manca il suo obiettivo e tradisce la sua *ratio*» (sentenza 43 del 1997).

Il giudizio di ragionevolezza, lungi dal comportare il ricorso a criteri di valutazione assoluti e astrattamente prefissati, si svolge attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità, rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti (sentenza n. 108 del 1994).

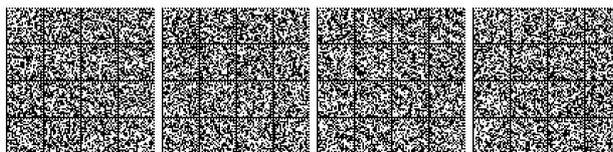
Il principio di proporzionalità deve trovare rigorosa applicazione nel contesto delle relazioni fra Stato e regioni, specie quando la previsione della «sanzione» ad opera del legislatore statale comporti una significativa compressione dell'autonomia regionale (sentenze n. 156 del 2015, n. 278 e n. 215 del 2010, n. 50 del 2008, n. 285 e n. 62 del 2005, n. 272 del 2004).

3. Le norme contestate non rispondono ai riferiti canoni di coerenza e proporzionalità.

Esse introducono, al fine di ridurre i termini di pagamento dei debiti degli enti del SSN, una misura obbligata da parte delle regioni, che impinge direttamente sulla direzione strategica della dirigenza medica (direttori generali e amministrativi), così esautorando in misura consistente la Regione e la stessa dirigenza sanitaria dalla possibilità di orientare gli obiettivi e le priorità dell'azione amministrativa, che evidentemente possono essere meglio individuate a livello locale, in base alle specifiche esigenze, problematiche, necessità del contesto sanitario di riferimento.

Esigenze che, funzionalizzando gli obiettivi della dirigenza a una specifica finalità economico-finanziaria, potrebbero perdere della priorità e rilevanza di cui necessiterebbero, in violazione dei principi di buon andamento, differenziazione e adeguatezza.

L'irragionevolezza dell'opzione legislativa risulta ulteriormente avvalorata dal dato per cui, orientando l'azione amministrativa della direzione strategica delle Aziende sanitarie verso uno specifico risultato al cui raggiungimento è vincolato il riconoscimento di una più che consistente quota dell'indennità di risultato, risulterebbero ingiustamente sacrificati gli obiettivi prioritari più attinenti alla tutela della salute, specie il raggiungimento di un più alto livello di erogazione dei LEA.



Per di più, ancora sotto il profilo del difetto di proporzionalità, le misure introdotte dal legislatore statale impongono di destinare almeno il 30% dell'indennità di risultato (almeno il 60% nel caso di cui al comma 857) dei direttori generali e amministrativi all'obiettivo del rispetto dei termini di pagamento, fissando gli scaglioni di riconoscimento di tale indennità, senza tenere in considerazione il debito commerciale complessivo, i progressi nei termini di pagamento rispetto agli esercizi precedenti, le cause del ritardo, le eventuali responsabilità o al contrario i progressi ottenuti dal singolo dirigente sanitario rispetto alla progressiva riduzione del debito commerciale e dei termini di pagamento.

4. Non basta. Le disposizioni in esame difettano di ragionevolezza e proporzionalità anche nella parte in cui prevedono che l'applicazione e gli «esiti» della misura di cui al comma 865 costituisca adempimento ai fini delle verifiche del tavolo tecnico e del riconoscimento della quota di finanziamento del SSN cui concorre lo Stato.

In primo luogo, e per gli stessi motivi appena esposti, in questo modo la possibile mancata erogazione del finanziamento statale viene fatta discendere in maniera automatica dal mancato adempimento dei termini di pagamento degli enti del SSN, senza che si abbia riguardo ai progressi ottenuti rispetto all'obiettivo e alle specifiche responsabilità in materia, nonché alla complessiva riduzione del debito commerciale residuo.

In ogni caso, non si capisce cosa si intende per «applicazione ed esiti» del comma 865: non è chiaro, cioè, se l'adempimento richiesto ai fini dello svincolo del finanziamento sia la sola trasmissione della relazione regionale circa l'integrazione dei contratti della dirigenza sanitaria, o se l'adempimento cui consegue l'erogazione del finanziamento verrà funzionalizzato al riconoscimento integrale della quota di indennità di risultato destinata alla riduzione dei termini di pagamento (riconoscimento integrale possibile solo in caso di mancati ritardi).

La non chiarezza della formulazione normativa incide sulla sua intrinseca ragionevolezza ed è tanto più rilevante perché connessa a un elemento essenziale per la Regione e per il servizio sanitario regionale, qual è l'erogazione del finanziamento statale.

Sotto un concorrente profilo, intesa in quest'ultimo senso, che sembra plausibile in ragione dell'inciso, contenuto nel comma 866 per le sole regioni ordinarie, per cui il contenuto della relazione regionale dovrà riguardare non solo l'applicazione del comma 865, ma anche i relativi «esiti», le disposizioni impugnate non sarebbero nemmeno idonee a raggiungere lo scopo che ne dovrebbe giustificare l'adozione.

La mancata erogazione della quota di finanziamento statale, infatti, potrebbe incidere ulteriormente sul ritardo dei pagamenti degli enti del SSN e sull'accumularsi del debito commerciale complessivo.

Si ribadisce, ai fini dell'ammissibilità della presente censura, che le disposizioni impugnate incidono su numerosi profili di competenza della Regione ricorrente, non solo in materia di coordinamento della finanza pubblica, ma soprattutto in materia di tutela della salute e quindi di organizzazione del servizio sanitario regionale, nonché in generale sulla materia residuale di organizzazione amministrativa della regione, come pure sulla relativa autonomia finanziaria.

Anche sotto i profili innanzi esposti si impone, dunque, la dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 1, commi 857, 865 e 866 della legge n. 145/2018.

P.Q.M.

Voglia l'Ecc.ma Corte costituzionale adita, respinta ogni contraria istanza, eccezione e deduzione, dichiarare l'incostituzionalità della legge 30 dicembre 2018, n. 145 - Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021 (Legge di stabilità 2019), pubblicata in Suppl. ordinario n. 62 alla Gazzetta Ufficiale, 31 dicembre 2018, n. 302, limitatamente all'art. 1, commi 857, 865 e 866 di tale atto normativo.

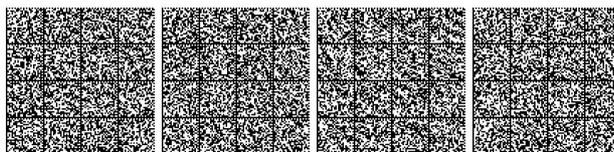
Con ossequio.

Roma, 28 febbraio 2019

Avv. Murra - Prof. Avv. Marini

Si depositerà, unitamente al presente ricorso notificato, Copia conforme all'originale della D.G.R. n. 100 del 27 febbraio 2019.

19C00090



n. 37

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 marzo 2019
(della Regione autonoma Valle d'Aosta)

Impiego pubblico - Legge di bilancio 2019 - Previsione dell'indizione di concorsi pubblici unici per figure professionali omogenee e dell'individuazione, con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, di modalità di reclutamento semplificate - Applicazione delle modalità di reclutamento semplificate alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 - Utilizzazione delle graduatorie dei concorsi, banditi successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 145 del 2018, esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso - Abrogazione della facoltà, per le amministrazioni, di limitare il numero degli eventuali idonei - Estensione temporale dei limiti di validità delle graduatorie - Condizioni per l'utilizzo delle graduatorie approvate dal 1° gennaio 2010 al 31 dicembre 2013, la cui validità è prorogata sino al 30 settembre 2019 - Applicazione delle previsioni dei commi 361, 363 e 364 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018 alle procedure concorsuali per l'assunzione del personale medico, tecnico-professionale e infermieristico, bandite dalle aziende e dagli enti del Servizio sanitario nazionale a decorrere dal 1° gennaio 2020.

- 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, commi 300, 360, 361, 362, 263 (*recte*: 363), 364 e 365; 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. 9-*bis*, comma 1, lettera *a*).

Ricorso *ex art.* 127 Cost. della Regione Autonoma Valle d'Aosta, con sede in Aosta, Pian Deffeyes n. 1, CF. 80002270074 - P. Iva 00368440079, in persona del presidente e legale rappresentante *pro tempore*, Antonio Fosson, rappresentata e difesa nel presente giudizio, in virtù della deliberazione della Giunta regionale n. 214 del 22 febbraio 2019, nonché in forza di procura in calce, dal prof. avv. Francesco Saverio Marini del Foro di Roma (MRNFNC-73D28H501U; pec: francescosaveriomarini@ordineavvocatiroma.org — n. fax: 06.36001570), ed elettivamente domiciliata presso il suo studio in Roma, via di Villa Sacchetti n. 9, ricorrente;

Contro Governo della Repubblica, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, con sede in Roma (00187), Palazzo Chigi-Piazza Colonna 370, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici in Roma (00186), via dei Portoghesi n. 12, è domiciliata *ex lege*, resistente;

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge 30 dicembre 2018, n. 145 - Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021 (Legge di stabilità 2019), pubblicata in Suppl. ordinario 62 alla *Gazzetta Ufficiale*, 31 dicembre 2018, n. 302, limitatamente all'art. 1, commi 300, 360, 361, 362, 263, 364 e 365 di tale atto normativo; nonché per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 9-*bis*, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12, recante «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», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 36 del 12 febbraio 2019.

FATTO

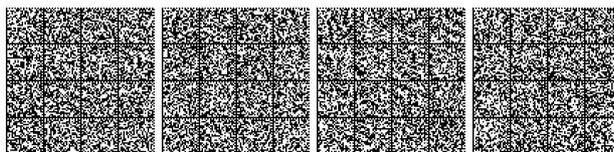
1. Nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 302 del 31 dicembre 2018, S.O. 62, è stata pubblicata la legge 30 dicembre 2018, n. 145 — Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021 (Legge di stabilità 2019).

2. L'art. 1 della citata legge contiene alcune disposizioni inerenti procedure e graduatorie concorsuali per il reclutamento del personale dipendente delle pubbliche amministrazioni:

In particolare:

i) il comma 300 prevede:

«Fatta salva l'esigenza di professionalità aventi competenze di spiccata specificità e fermo quanto previsto per il reclutamento del personale di cui alla lettera *a*) del comma 313 e di cui al comma 335, le procedure concorsuali autorizzate a valere sulle risorse del fondo di cui all'art. 1, comma 365, lettera *b*), della legge 11 dicembre 2016, n. 232,



come rifinanziato ai sensi del comma 298 del presente articolo, sono svolte, secondo le indicazioni dei piani di fabbisogno di ciascuna amministrazione, mediante concorsi pubblici unici, per esami o per titoli ed esami, in relazione a figure professionali omogenee. I predetti concorsi unici sono organizzati dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri per il tramite della Commissione per l'attuazione del Progetto di riqualificazione delle pubbliche amministrazioni (RIPAM), di cui al decreto interministeriale 25 luglio 1994, che si avvale dell'Associazione FormezPA, e possono essere espletati con modalità semplificate definite con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione da adottare, ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, anche in deroga alla disciplina prevista dai regolamenti di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487, al decreto del Presidente della Repubblica 24 settembre 2004, n. 272, e al decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 70. Le procedure concorsuali e le conseguenti assunzioni, finanziate con le risorse del fondo di cui all'art. 1, comma 365, lettera b), della legge 11 dicembre 2016, n. 232, come rifinanziato ai sensi del comma 298 del presente articolo, sono effettuate senza il previo svolgimento delle procedure previste dall'art. 30 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165»;

ii) il comma 360 stabilisce:

«A decorrere dall'anno 2019, le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, procedono al reclutamento del personale secondo le modalità semplificate individuate con il decreto di cui al comma 300. Fino alla data di entrata in vigore del decreto di cui al periodo precedente, il reclutamento avviene secondo le modalità stabilite dalla disciplina vigente.»;

iii) il comma 361 prevede:

«Fermo quanto previsto dall'art. 35, comma 5-ter, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, le graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del medesimo decreto legislativo sono utilizzate esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso.»;

iv) il comma 362 stabilisce, ancora:

«Al fine di ripristinare gradualmente la durata triennale della validità delle graduatorie dei concorsi di accesso al pubblico impiego, fatti salvi i periodi di vigenza inferiori previsti da leggi regionali, la validità delle graduatorie approvate dal 1° gennaio 2010 è estesa nei limiti temporali di seguito indicati:

a) la validità delle graduatorie approvate dal 1° gennaio 2010 al 31 dicembre 2013 è prorogata al 30 settembre 2019 ed esse possono essere utilizzate esclusivamente nel rispetto delle seguenti condizioni:

1) frequenza obbligatoria da parte dei soggetti inseriti nelle graduatorie di corsi di formazione e aggiornamento organizzati da ciascuna amministrazione, nel rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità ed economicità e utilizzando le risorse disponibili a legislazione vigente;

2) superamento, da parte dei soggetti inseriti nelle graduatorie, di un apposito esame-colloquio diretto a verificarne la perdurante idoneità;

b) la validità delle graduatorie approvate nell'anno 2014 è estesa fino al 30 settembre 2019;

c) la validità delle graduatorie approvate nell'anno 2015 è estesa fino al 31 marzo 2020;

d) la validità delle graduatorie approvate nell'anno 2016 è estesa fino al 30 settembre 2020;

e) la validità delle graduatorie approvate nell'anno 2017 è estesa fino al 31 marzo 2021;

f) la validità delle graduatorie approvate nell'anno 2018 è estesa fino al 31 dicembre 2021;

g) la validità delle graduatorie che saranno approvate a partire dal 1° gennaio 2019 ha durata triennale, ai sensi dell'art. 35, comma 5-ter, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, decorrente dalla data di approvazione di ciascuna graduatoria.»;

v) il comma 363 dispone:

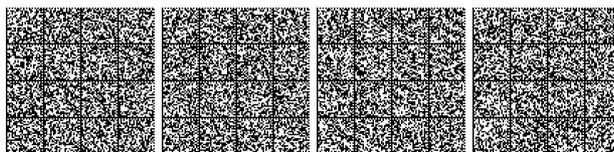
«All'art. 4 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, la lettera b) del comma 3 e i commi 3-ter e 3-quater sono abrogati.»;

vi) il comma 364 prevede:

«All'art. 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, la lettera e-bis) del comma 3 è abrogata, fermo restando quanto previsto dall'art. 400, comma 15, del testo unico di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, e dal decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 59.»;

vii) da ultimo, il comma 365 dispone:

«La previsione di cui al comma 361 si applica alle graduatorie delle procedure concorsuali bandite successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge.».



3. Con legge 11 febbraio 2019, n. 12, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 36 del 12 febbraio 2019, è stato convertito in legge, con modificazioni, il decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, recante disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione.

In sede di conversione è stato inserito l'art. 9-*bis*, recante «Semplificazioni in materia di personale del Servizio sanitario nazionale e di fatturazione elettronica per gli operatori sanitari».

Il comma 1, lettera *a*), della disposizione in esame prevede:

«1. All'art. 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 365 è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Le previsioni di cui ai commi 361, 363 e 364 si applicano alle procedure concorsuali per l'assunzione di personale medico, tecnico-professionale e infermieristico, bandite dalle aziende e dagli enti del Servizio sanitario nazionale a decorrere dal 1° gennaio 2020».

4. Le disposizioni in esame, nella parte in cui si applicano anche alla Regione Autonoma Valle d'Aosta, violano numerosi profili competenziali costituzionalmente attribuiti alla medesima, come pure i principi di ragionevolezza e leale collaborazione, sicché se ne impone la dichiarazione di incostituzionalità sotto i seguenti profili in

DIRITTO

Premessa.

Contenuto delle disposizioni impugnate e relativa applicabilità alla Regione Autonoma Valle D'Aosta.

1. Prima di scendere nel merito dei motivi di incostituzionalità delle disposizioni impugnate, è bene illustrarne i contenuti, tenuto anche conto delle modifiche da ultimo introdotte dall'art. 9-*bis*, decreto-legge n. 135/18, inserito dalla legge di conversione n. 12/2019, che ha aggiunto l'ultimo periodo all'art. 1, comma 365, della legge n. 145/2018.

Le disposizioni contestate concernono l'accesso all'impiego pubblico (escluso il personale scolastico, compresi i dirigenti, e il personale delle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica, in forza della deroga di cui al comma 366 dell'art. 1), ivi comprese le assunzioni di personale medico, tecnico-professionale e infermieristico presso gli enti del Servizio sanitario nazionale, e incidono sulle modalità di esperimento dei concorsi (in particolare commi 300 e 360), sulla proroga delle graduatorie pubbliche in essere (comma 362), sull'utilizzo «esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso» delle graduatorie relative ai concorsi pubblici che saranno banditi (commi 361, 363, 364 e 365).

Per effetto della modifica introdotta all'art. 1, comma 365, legge n. 145/2018 dall'art. 9-*bis* del decreto-legge n. 135/2018, inserito in sede di conversione dalla legge n. 12/2019, il legislatore ha poi previsto una diversificazione temporale di applicabilità di alcune delle disposizioni contestate.

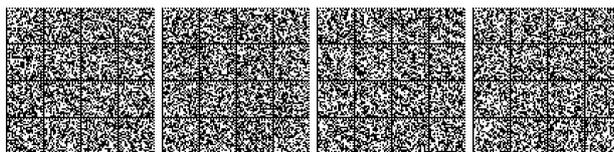
In particolare, per quanto riguarda in generale i concorsi pubblici per l'accesso ai ruoli delle pubbliche amministrazioni, la previsione dell'utilizzo della graduatoria «esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso» (commi 361, 363 e 364), si applica alle procedure bandite dalla data di entrata in vigore della legge n. 145/2018 (*cf.* art. 1, comma 365, primo periodo).

Per quanto invece riguarda il reclutamento del personale medico, tecnico professionale e infermieristico da parte delle aziende e degli enti del servizio sanitario, la previsione in esame (commi 361, 363 e 364) si applicherà alle procedure bandite dal 1° gennaio 2020 (*cf.* art. 1, comma 365, secondo periodo, inserito dall'art. 9-*bis*, comma 1, lettera *a*), decreto-legge n. 135/2018, convertito con modificazioni dalla legge n. 12/2019).

Le altre disposizioni contestate, in particolare i commi 300 e 360 (sull'utilizzo di procedure di reclutamento semplificate stabilite con decreto ministeriale del Ministro della pubblica amministrazione), e il comma 362 (recante disposizioni di proroga di validità di graduatorie pubbliche), trovano invece immediata applicazione per tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001, compresi quindi aziende ed enti del Servizio sanitario nazionale (ed escluso il personale scolastico, compresi i dirigenti, e il personale delle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica, in forza della deroga di cui al comma 366 dell'art. 1).

2. Tanto premesso, è bene evidenziare, anche al fine di evitare possibili eccezioni di inammissibilità avversarie, che l'applicabilità delle disposizioni contestate anche alla Regione Autonoma Valle d'Aosta, ai suoi enti locali, agli enti strumentali, alle aziende ed enti del Servizio sanitario regionale, appare dubbia, ma non implausibile.

Vero è, infatti, che tali disposizioni modificano direttamente alcune previsioni recate dal decreto legislativo n. 165/2001 (si vedano in particolare i commi 363 e 364), e che l'art. 1, comma 3, di tale atto normativo, non prevede la diretta applicabilità delle sue disposizioni alle regioni autonome, limitandosi a stabilire che «I principi desumibili



dall'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, e successive modificazioni, e dall'art. 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni ed integrazioni, costituiscono altresì, per le regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e Bolzano, norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica».

Come pure è vero che il citato art. 2, della legge n. 421 del 1992, stabilisce espressamente, al terzo comma, che: «Restano salve per la Valle d'Aosta le competenze statutarie in materia, le norme di attuazione e la disciplina sul bilinguismo. Resta comunque salva, per la Provincia Autonoma di Bolzano, la disciplina vigente sul bilinguismo e la riserva proporzionale di posti nel pubblico impiego».

Al contempo, però, le disposizioni contestate si riferiscono, indistintamente, alle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, elenco in cui rientrano anche «le Regioni» e «le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale» (si vedano in particolare i commi 361 e 365), o recano esplicito riferimento a «leggi regionali» (si veda in particolare il comma 362), donde potrebbe essere desunta la volontà — indebita — del legislatore statale di applicarle anche alla regione odierna ricorrente.

Ragion per cui si impone, in via cautelativa, l'impugnazione delle norme sopra richiamate, nella parte in cui fossero ritenute applicabili anche alla Regione Autonoma Valle d'Aosta. Secondo pacifica giurisprudenza di questa Corte, del resto, possono trovare ingresso, nel giudizio in via principale, questioni promosse in via cautelativa ed ipotetica, sulla base di interpretazioni prospettate soltanto come possibili, purché non implausibili e comunque ragionevolmente collegabili alle disposizioni impuginate (sentenze n. 154 del 2017, n. 189, n. 159, n. 156 e n. 3 del 2016).

Segue. L'ambito di incidenza delle disposizioni contestate sul quadro normativo e regolamentare regionale.

1. Ancora in via preliminare, occorre dare contezza dell'organica disciplina legislativa e regolamentare già vigente in Regione Valle d'Aosta, su cui le disposizioni impuginate — laddove ritenute applicabili alla ricorrente — andranno indebitamente a incidere.

2. Il comma 300 dell'art. 1, per la parte che qui interessa, prevede l'adozione (si badi, senza alcun meccanismo partecipativo regionale) di un «decreto del Ministro per la pubblica amministrazione da adottare, ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, anche in deroga alla disciplina prevista dai regolamenti di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487, al decreto del Presidente della Repubblica 24 settembre 2004, n. 272, e al decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 70».

Tale decreto dovrà definire procedure semplificate di reclutamento del personale pubblico. A norma del successivo comma 360 dell'art. 1, a decorrere dall'anno 2019 le «amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165», e quindi anche la regione ricorrente, dovranno procedere al reclutamento del personale «secondo le modalità semplificate individuate con il decreto di cui al comma 300».

Le procedure di cui al citato decreto ministeriale dovranno essere seguite anche per il reclutamento nell'Azienda USL Valle d'Aosta e negli enti del S.S.R., dal momento che l'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 ricomprende appunto «le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale».

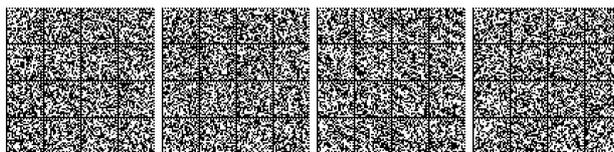
Tali disposizioni impattano direttamente sulla disciplina legislativa e regolamentare già vigente in Regione Valle d'Aosta, di cui alla legge regionale n. 22 del 2010 e al regolamento regionale n. 1 del 2013.

In particolare, l'art. 48 della legge regionale n. 22 del 2010 deferisce a un regolamento regionale la definizione de «I requisiti di accesso, le modalità e i criteri per il reclutamento del personale degli enti di cui all'art. 1, comma 1», cioè gli enti del Comparto unico della Valle d'Aosta. L'attuativo r.r. n. 1 del 2013 ha appunto disciplinato le procedure di reclutamento per l'assunzione del personale della regione e degli enti del Comparto unico (requisiti, procedure, criteri).

La legislazione regionale stabilisce anche, tanto per l'accesso ai ruoli del Comparto unico quanto per l'accesso agli enti del S.S.R., apposita disciplina riferita all'accertamento preliminare di conoscenza della lingua francese o italiana, in attuazione dell'art. 38 della legge costituzionale n. 4/1948 (cfr. articoli 41 della legge regionale n. 22/2010 e 16 del r.r. 1/2013, nonché per il S.S.R. l'art. 42 della legge regionale n. 5/2000).

Per effetto dell'art. 1, commi 300 e 360, per il reclutamento del proprio personale dipendente e del personale sanitario regionale, la regione non potrà più utilizzare le procedure così stabilite e finalizzate anche all'accertamento della conoscenza della lingua francese o italiana, ma sarà vincolata all'utilizzo delle modalità semplificate stabilite dal decreto ministeriale di cui al comma 300 (per la cui adozione, si anticipa sin d'ora, non è neppure prevista alcuna partecipazione regionale).

3. Proseguendo, il comma 361 dell'art. 1 stabilisce che, ferma la validità triennale delle graduatorie, o quella inferiore prevista dalle regioni (art. 35, comma 5-ter del decreto legislativo n. 165/2001), «le graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del medesimo decreto legislativo sono utilizzate esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso».



Tale previsione, in forza del comma 365 dell'art. 1, si applicherà «alle graduatorie delle procedure concorsuali bandite successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge», salvo per le procedure relative all'assunzione del personale medico, tecnico-professionale e infermieristico da parte delle aziende ed enti del Servizio sanitario nazionale, in relazione alle quali — per effetto dell'art. 9-bis, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 135/2018, convertito con modificazioni dalla legge n. 12/2019, che ha aggiunto un periodo all'art. 1, comma 365, legge n. 145/2018 — la previsione in esame troverà applicazione alle graduatorie relative alle procedure bandite a decorrere dal 1° gennaio 2020.

Risulta quindi stabilito un obbligo anche per le regioni, nonché per le aziende ed enti del Servizio sanitario regionale (in quanto amministrazioni pubbliche ai sensi dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001) sulle modalità di utilizzo delle graduatorie di concorso per il reclutamento del proprio personale: attraverso la previsione dell'utilizzabilità delle graduatorie «esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso», infatti, viene sostanzialmente eliminata tanto la possibilità di operare uno scorrimento delle graduatorie — nel periodo di vigenza delle stesse — per far fronte alla copertura di posti che si rendessero vacanti successivamente all'indizione del concorso, quanto la possibilità di utilizzo delle graduatorie — nel periodo di vigenza delle stesse — per la copertura di posti necessari ad altro ente del Comparto unico.

Anche in questo caso, vi è un impatto diretto sulla disciplina normativa e regolamentare già compiutamente e proficuamente adottata in Valle d'Aosta nell'esercizio della propria competenza primaria e residuale.

In particolare, l'art. 31 del richiamato r.r. n. 1 del 2013, dopo aver stabilito — in generale — che l'ente che ha avviato la procedura si riserva di utilizzare la graduatoria per assunzioni a tempo indeterminato o determinato in posti che si rendessero successivamente vacanti, attribuisce a ciascun ente del comparto, previa convenzione, la facoltà di attingere dalle graduatorie di altri enti per assunzioni a tempo determinato o indeterminato. Si prevede inoltre l'utilizzo delle graduatorie anche per le assunzioni part-time. In caso di assunzioni a tempo pieno ed indeterminato, i dipendenti già assunti a tempo indeterminato part-time mantengono il diritto di precedenza per l'assunzione a tempo pieno rispetto agli idonei inseriti in posizioni successive.

Ancora, l'art. 41 della legge regionale n. 22 del 2010 stabilisce che la regione può bandire procedure selettive uniche per la copertura dei posti disponibili anche negli altri enti del Comparto unico, secondo criteri e modalità stabiliti dal citato r.r. n. 1/2013 (art. 41).

Per effetto della disposizione impugnata, che prevede l'utilizzabilità della graduatoria solo per la copertura dei posti messi a concorso, dunque, le richiamate disposizioni non sarebbero più applicabili, con particolare riferimento al meccanismo dello scorrimento per posti che si rendessero successivamente vacanti, ai meccanismi di convenzionamento per l'utilizzo di graduatorie di concorsi banditi da altri enti, e alla disciplina della c.d. graduatoria generale.

Precisamente, la disciplina regionale potrebbe continuare a essere applicata solo per le assunzioni a tempo determinato.

Il comma 363 dell'art. 1, infatti, ha abrogato alcune disposizioni dell'art. 4 del decreto-legge n. 101 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 125 del 2013, che permettevano lo scorrimento delle graduatorie e l'utilizzo di graduatorie di concorsi banditi da altre pubbliche amministrazioni, abrogazioni funzionali a rendere operativo l'obbligo di cui al precedente comma 361 per le amministrazioni dello Stato, le agenzie, gli enti pubblici non economici e gli enti di ricerca.

La disposizione in esame, al contempo, non ha abrogato il comma 1 dell'art. 4 del richiamato decreto-legge n. 101/2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 125 del 2013.

La disposizione in esame, che ha introdotto modifiche all'art. 36, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001, prevede l'obbligo per tutte le pubbliche amministrazioni, al fine di prevenire fenomeni di precariato, di procedere alle assunzioni a tempo determinato di vincitori e idonei collocati nelle graduatorie vigenti per concorsi a tempo indeterminato, proprie o approvate da altre amministrazioni, previo accordo con le stesse.

Per effetto del combinato disposto dei commi 361 e 363 dell'art. 1, dunque, le regioni potranno derogare all'obbligo di utilizzo delle graduatorie per i soli posti messi a concorso, solo per assunzioni a tempo determinato di idonei non vincitori.

Per quanto riguarda gli enti del Servizio sanitario regionale, questa disciplina troverà applicazione per le procedure bandite dal 1° gennaio 2020, per effetto della previsione inserita all'art. 1, comma 365, legge n. 145/2018 dal citato art. 9-bis, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 135/2018, convertito con modificazioni dalla legge n. 12/2019.



4. Ancora, il comma 362 dell'art. 1 introduce alcune previsioni di proroga della validità temporale delle graduatorie in essere nelle pubbliche amministrazioni, e approvate dal 1° gennaio 2010, differenziata «per scaglioni» in ragione del termine di approvazione finale, condizionando il reclutamento, per quelle più risalenti (cioè quelle approvate dal 2010 al 2013), a ulteriori adempimenti procedurali (quali la frequenza di corsi di aggiornamento e formazione e il superamento di apposito esame-colloquio).

L'applicabilità della disposizione anche alle regioni si desume dall'inciso «fatti salvi i periodi di vigenza inferiori previsti da leggi regionali»; analogamente la previsione dovrebbe ritenersi applicabile anche alle graduatorie relative alle procedure di reclutamento del personale delle aziende e degli enti del S.S.R., dal momento che il comma 366 dell'art. 1 prevede una deroga all'applicazione dei precedenti commi 361-364 soltanto con riferimento «alle assunzioni del personale scolastico, inclusi i dirigenti, e del personale delle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica».

Anche in questo caso, vi è un impatto diretto e immediato sulla vigente disciplina regionale in materia, come disciplinata dalla legge regionale n. 22 del 2010 e dalla legge regionale n. 12 del 2018.

In particolare la prima prevede (all'art. 41, comma 6) la validità triennale delle graduatorie, mentre la seconda ha stabilito (all'art. 6, comma 5), che alle assunzioni a tempo indeterminato l'amministrazione regionale e gli enti del Comparto provvedono in via prioritaria mediante scorrimento delle graduatorie vigenti alla data del 31 dicembre 2018, la cui efficacia è all'uopo prorogata sino al 31 dicembre 2019, senza ulteriori condizioni. Parimenti sono state prorogate al 31 dicembre 2019, senza condizioni, le graduatorie di procedure selettive pubbliche bandite dall'Azienda USL Valle d'Aosta per il reclutamento del personale del comparto, in scadenza alla data del 31 dicembre 2018 (art. 34, legge regionale n. 12/2018).

Pertanto in Regione Valle d'Aosta è stata già disposta la proroga al 31 dicembre 2019 delle graduatorie in scadenza al 31 dicembre 2018, senza condizioni e senza differenziazioni temporali.

Si ritiene che l'inciso «fatti salvi i periodi di vigenza inferiori previsti da leggi regionali» non possa che riferirsi alle regioni che non avessero ancora prorogato le graduatorie in scadenza al 31 dicembre 2018 al momento dell'entrata in vigore della legge n. 145/2018, mentre per le regioni che, come la Valle d'Aosta, avessero già provveduto in tal senso prima della scadenza di quelle graduatorie, la disposizione statale in esame non dovrebbe trovare applicazione, restando salvi i termini di scadenza (inferiori o superiori) e le condizioni di validità delle graduatorie già disciplinate a livello regionale.

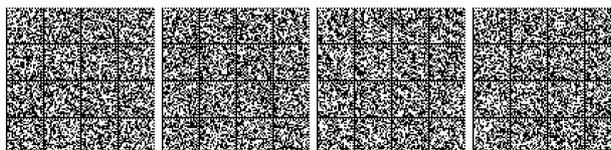
Laddove invece dovesse ritenersi che, in ragione dell'inciso «fatti salvi i periodi di vigenza inferiori previsti da leggi regionali», l'unico ambito in cui la legislazione regionale (anche già emanata) possa incidere rispetto alle ulteriori condizioni previste per la perdurante validità delle graduatorie regionali in essere, sia quello inerente la validità temporale «inferiore» delle graduatorie, mentre non potrebbero essere stabiliti (o continuare a trovare applicazione se già stabili) termini di validità «superiore», né essere derogate le condizioni di utilizzabilità delle graduatorie approvate tra il 2010 e il 2013, la disposizione contestata produrrebbe i seguenti effetti sulla legislazione regionale valdostana già adottata:

i) le graduatorie regionali approvate dal 2010 al 2013 scadrebbero, in forza del comma 262 dell'art. 1, il 30 settembre 2019, e potrebbero essere utilizzate solo previo esperimento di corsi di aggiornamento e superamento di apposito esame-colloquio, mentre non troverebbe applicazione il termine di validità «superiore» previsto in Valle d'Aosta fino al 31 dicembre 2019 (*ex* articoli 6, comma 5, e 34, legge regionale n. 12/2018), e senza condizioni.

ii) le graduatorie approvate nel 2014 scadrebbero, in forza del comma 262 dell'art. 1, il 30 settembre 2019, mentre non troverebbe applicazione il termine di validità «superiore» previsto in Valle d'Aosta fino al 31 dicembre 2019 (*ex* articoli 6, comma 5, e 34, legge regionale n. 12/2018).

Infine, il comma 364 dell'art. 1, abroga la lettera *e-bis*) del comma 3, decreto legislativo n. 165 del 2001, che individuava, fra i principi cui devono conformarsi le procedure di reclutamento nelle pubbliche amministrazioni, ivi comprese le regioni, quello inerente la «facoltà, per ciascuna amministrazione, di limitare nel bando il numero degli eventuali idonei in misura non superiore al venti per cento dei posti messi a concorso, con arrotondamento all'unità superiore».

La disposizione in esame, che trova immediata applicazione per le assunzioni nei ruoli regionali, con riferimento all'assunzione di personale medico, tecnico-professionale e infermieristico, si applicherà invece alle procedure bandite dalle aziende e dagli enti del Servizio sanitario nazionale a decorrere dal 1° gennaio 2020, in forza della modifica al comma 365 apportata dall'art. 9-*bis*, del decreto-legge n. 135/2018, aggiunto dalla legge di conversione n. 12/2019.



5. Stante quanto precede, emerge in misura evidente l'impatto diretto e immediato delle disposizioni impugnate sulla disciplina regionale vigente in materia di procedure e graduatorie di reclutamento del personale dipendente della Valle d'Aosta e degli enti del Comparto unico regionale, ivi compreso il personale del Servizio sanitario regionale.

Disciplina che, preme sin d'ora anticiparlo, la regione ha introdotto nell'esercizio della propria competenza primaria nelle materie di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla regione e stato giuridico ed economico del personale» e di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», di cui all'art. 2, comma primo, lettere *a)* e *b)* dello statuto speciale valdostano, e della competenza residuale *ex art.* 117, comma 4, Cost., in combinato disposto con l'art. 10, legge costituzionale n. 3 del 2001, in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa delle regioni e degli enti pubblici regionali», materie sottratte alla competenza normativa statale e invece indebitamente travalicate dalle disposizioni oggetto dell'odierno ricorso.

Per quanto riguarda l'assunzione presso l'ASL Valle d'Aosta e gli enti del Servizio sanitario regionale, le richiamate previsioni risultano adottate anche nell'esercizio delle competenze integrative in materia di «igiene e sanità, assistenza ospedaliera e profilattica», di cui all'art. 3, lettera *f)* e *l)*, dello statuto speciale.

Quanto detto risulta ulteriormente avvalorato alla luce della recente pronuncia di questa ecc.ma Corte n. 241 del 2018, che proprio con riferimento a un'impugnativa statale nei confronti di alcune disposizioni della legge regionale n. 23 del 2017 in materia di proroga delle graduatorie della ASL Valle d'Aosta, ha affermato la competenza esclusiva della regione nella materia residuale «ordinamento e organizzazione amministrativa delle regioni e degli enti pubblici regionali», escludendo qualsiasi titolo competenziale di intervento dello Stato.

E del resto, con specifico riferimento al personale medico sanitario, in Regione Valle d'Aosta la relativa spesa è interamente finanziata dalla ricorrente, senza oneri a carico del bilancio statale. Ai sensi dell'art. 34, comma 3, terzo periodo, della legge n. 724 del 1994, infatti, «la Regione Valle d'Aosta e le Province autonome di Trento e di Bolzano provvedono al finanziamento del Servizio sanitario nazionale nei rispettivi territori, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato, utilizzando prioritariamente le entrate derivanti dai contributi sanitari ad esse attribuiti dall'art. 11, comma 9, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni ed integrazioni, e, ad integrazione, le risorse dei propri bilanci».

Peraltro, anche a ritenere — per assurdo — che tali disposizioni rientrino in una qualche sfera di attribuzione statale, l'intreccio inestricabile con le competenze legislative della regione e l'incisione sulle corrispondenti funzioni regolamentari e amministrative, avrebbe richiesto l'adozione di meccanismi concertativi forti, nella specie mancati, né previsti in sede attuativa.

Nemmeno sfugge come le disposizioni in discussione sacrificino indebitamente anche i principi di semplificazione, efficienza, economicità e buon andamento perseguiti dalla regione attraverso misure quali l'istituzione di concorsi unici e di graduatorie generali, la possibilità di utilizzo per «scorrimento» delle graduatorie regionali anche a vantaggio degli enti appartenenti al Comparto unico regionale diversi da quelli che hanno bandito la procedura selettiva, la proroga senza condizioni delle graduatorie vigenti in regione fino al 31 dicembre 2019.

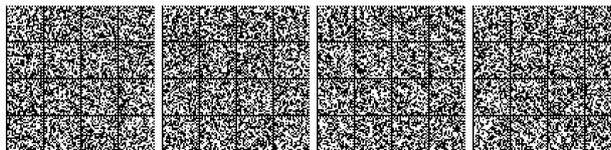
6. La dichiarazione di incostituzionalità delle disposizioni impugnate si impone quindi con ogni evidenza, nella parte in cui si applicano anche alla Regione Autonoma Valle d'Aosta.

A seguire verranno dunque illustrati i profili di incostituzionalità dell'art. 1, commi 300, e da 360 a 365, della legge n. 145/2018, e dell'art. 9-*bis*, comma 1, lettera *a)*, del decreto-legge n. 135/2018, inserito dalla legge di conversione n. 12/2019 (che ha apportato modifiche all'art. 1, comma 365, legge n. 145/2018 citato).

I. Incostituzionalità delle disposizioni impugnate per violazione dell'art. 2, comma 1, lettera *A)* e *B)*, dell'art. 3, lettera *L)*, dell'art. 4 e dell'art. 38 dello statuto speciale valdostano (legge costituzionale n. 4/1948), nonché per violazione dell'art. 117, commi 3 e 4 Cost., in combinato disposto con l'art. 10, legge costituzionale n. 3/2001.

1. Come anticipato, le disposizioni recate dall'art. 1, commi 300 e da 360 a 365, introducono disposizioni in materia di procedure di reclutamento nelle pubbliche amministrazioni, di validità e di fruibilità delle relative graduatorie di concorso. L'art. 9-*bis*, comma 1, lettera *a)*, del decreto-legge n. 135/2018, convertito con modificazioni dalla legge n. 12/2019, ha previsto che, per le assunzioni del personale medico, tecnico-professionale e infermieristico presso gli enti del S.S.N., alcune di tali disposizioni (in particolare quelle di cui ai commi 361, 363 e 364) si applichino solo alle procedure bandite dal 1° gennaio 2020.

In particolare, il comma 360 stabilisce che, a decorrere dall'anno 2019, il reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni, ivi comprese le regioni e gli enti del Servizio sanitario regionale, avviene secondo modalità semplificate stabilite con il decreto del Ministro per la pubblica amministrazione di cui al comma 300.



I commi 361 e 365 stabiliscono che le graduatorie delle procedure bandite per il reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni, ivi comprese le regioni, successivamente all'entrata in vigore della legge n. 145/2018, possono essere utilizzate soltanto per la copertura dei posti messi a concorso.

Con riferimento all'assunzione di personale medico, tecnico-professionale e infermieristico, la disposizione di cui al comma 361 si applicherà alle procedure bandite dalle aziende e dagli enti del Servizio sanitario nazionale a decorrere dal 1° gennaio 2020, in forza dell'art. 9-bis, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 135/2018, convertito con modificazioni dalla legge n. 12/2019, che ha aggiunto un periodo al comma 365 dell'art. 1, legge n. 145/2018.

Il comma 362 introduce disposizioni sui termini di validità delle vigenti graduatorie per il reclutamento delle pubbliche amministrazioni e degli enti del Servizio sanitario regionale, prevedendo diversi termini a seconda della data di approvazione, e stabilendo che per il reclutamento degli idonei delle graduatorie approvate tra il 2010 e il 2013 è necessaria la proficua partecipazione a corsi di formazione e aggiornamento «organizzati da ciascuna amministrazione (...) con le risorse disponibili a legislazione vigente», e il superamento di un esame-colloquio. Sono fatti salvi i soli termini «inferiori» stabiliti dalle regioni.

In forza del comma 364, le amministrazioni non avranno più la facoltà di limitare nel bando il numero degli eventuali idonei in misura non superiore al venti per cento dei posti messi a concorso. Simile previsione, con riferimento alle procedure per l'assunzione di personale medico, tecnico-professionale e infermieristico, si applicherà a partire da quelle bandite dalle aziende e dagli enti del Servizio sanitario nazionale a decorrere dal 1° gennaio 2020, in forza dell'art. 9-bis, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 135/2018, convertito con modificazioni dalla legge n. 12/2019, che ha aggiunto un periodo al comma 365 dell'art. 1, legge n. 145/2018.

2. Le disposizioni in esame - nella parte in cui siano ritenute applicabili alla regione ricorrente, ai suoi enti locali e agli enti a essi strumentali, all'AUSL Valle d'Aosta e agli enti del Servizio sanitario regionale - sono manifestamente incostituzionali, perché invasive della competenza normativa primaria attribuita dall'art. 2, lettera a) e b), dello statuto speciale valdostano (legge costituzionale n. 4/1948), nelle materie di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla regione e stato giuridico e economico del personale» e di «ordinamento degli enti locali», e delle competenze amministrative su tali materie attribuite dall'art. 4 dello statuto stesso.

Sussiste altresì l'indebita invasione della competenza residuale di cui all'art. 117, comma 4, Cost., spettante anche alla regione ricorrente in forza della clausola di cui all'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa delle regioni e degli enti pubblici regionali», più volte riconosciuta da questa Corte per l'accesso all'impiego pubblico regionale.

Nel perimetro di queste materie rientra chiaramente la potestà esclusiva della regione di disciplinare le modalità di accesso al lavoro pubblico regionale, ivi compreso il reclutamento del personale medico, tecnico-professionale e infermieristico presso l'ASL Valle d'Aosta e gli enti del S.S.R. Vi rientra, in particolare e per quel che qui rileva, la definizione di criteri per l'indizione delle procedure di reclutamento, quelli inerenti le relative modalità, come pure quelli relativi all'utilizzabilità delle graduatorie; ambiti che, come visto, risultano peraltro già compiutamente disciplinati dalle leggi e dai regolamenti regionali valdostani, appunto nell'esercizio delle predette potestà legislative statutariamente sancite.

Quanto al reclutamento nel comparto del Servizio sanitario regionale, risulta altresì invasa la competenza integrativa regionale in materia di «igiene e sanità» di cui all'art. 3 dello statuto, e le corrispondenti funzioni amministrative riconosciute in tale materia dall'art. 4 dello statuto stesso. L'esclusiva spettanza alla regione del potere normativo e regolamentare in materia di reclutamento del personale del S.S.R è tanto più avvalorata dal fatto che, in forza dell'art. 34, comma 3, terzo periodo, della legge n. 724 del 1994, «la Regione Valle d'Aosta e le Province autonome di Trento e di Bolzano provvedono al finanziamento del Servizio sanitario nazionale nei rispettivi territori, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato, utilizzando prioritariamente le entrate derivanti dai contributi sanitari ad esse attribuiti dall'art. 11, comma 9, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni ed integrazioni, e, ad integrazione, le risorse dei propri bilanci», sicché il legislatore statale non è neppure legittimato a emanare principi generali di coordinamento della finanza pubblica in materia (*ex multis*, sentenze n. 241 del 2018, n. 125 del 2015, n. 187 del 2012, n. 133 del 2010, n. 341 del 2009).

Risulta altresì violato, specie con particolare riferimento a quanto previsto dai commi 300 e 360, che prevedono il reclutamento presso gli enti del Comparto unico regionale e del S.S.R secondo le modalità semplificate stabilite con decreto del Ministro della pubblica amministrazione, l'art. 38 dello statuto speciale valdostano, laddove prevede la parificazione della lingua francese a quella italiana (comma 1) e l'assunzione presso le amministrazioni pubbliche di soggetti che conoscano la lingua francese (comma 3), previsioni attuate in regione attraverso la predisposizione di procedure selettive volte all'accertamento preliminare della conoscenza della lingua francese e italiana, e che invece non trovano alcuna copertura nelle disposizioni impugnate.



A definitiva conferma dell'afferenza delle disposizioni impugnate su ambiti di esclusiva competenza della Regione Autonoma Valle d'Aosta, si richiama l'art. 1, comma 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001, che, lungi dal prevedere la generalizzata applicabilità del testo unico alle regioni ad autonomia speciale, stabilisce espressamente che, per queste ultime, costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica i soli principi desumibili dall'art. 2, legge n. 421 del 1992 e dall'art. 11, comma 4, legge n. 59 del 1997.

E tra queste norme fondamentali l'art. 2 della legge n. 421/1992 prevede testualmente, al comma 3, che: «Restano salve per la Valle d'Aosta le competenze statutarie in materia, le norme di attuazione e la disciplina sul bilinguismo».

3. La giurisprudenza di questa Corte è costante e consolidata nell'affermare che, per quanto riguarda la competenza legislativa a disciplinare l'impiego pubblico regionale, ivi compreso quello relativo all'assunzione del personale degli enti del Servizio sanitario regionale, «i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale rientrano nell'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, e quindi appartengono alla competenza legislativa residuale della regione» di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. (sentenze n. 149 del 2012, n. 63 del 2012, n. 191 del 2017). Nel perimetro di questa competenza rientrano, ancora secondo univoca giurisprudenza costituzionale, tanto «le procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso al ruolo» (sentenze n. 310 del 2011 e n. 324 del 2010), quanto «il conferimento degli incarichi» e «la durata degli stessi» (sentenze n. 105 del 2013, n. 251 del 2016, n. 191 del 2017), quanto, ancora, «la regolamentazione delle graduatorie di procedure selettive pubbliche» (sentenza n. 241 del 2018).

Più in generale, questa Corte ha affermato il principio per cui la disciplina dei concorsi per l'accesso al pubblico impiego, «per i suoi contenuti marcatamente pubblicistici e la sua intima correlazione con l'attuazione dei principi sanciti dagli artt. 51 e 97 Cost. [...] è invero sottratta all'incidenza della privatizzazione del lavoro presso le pubbliche amministrazioni, che si riferisce alla disciplina del rapporto già instaurato» (sentenza n. 380 del 2004), solo in relazione alla quale è configurabile la competenza statale in materia di ordinamento civile (limitata, appunto, ai soli «interventi legislativi che [...] dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere», *ex multis* sentenze n. 32 del 2017, n. 251 e 186 del 2016, n. 180 del 2015)).

Ciò in quanto la regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale «spiega la sua efficacia nella fase anteriore all'instaurazione del contratto di lavoro e incide in modo diretto sul comportamento delle amministrazioni nell'organizzazione delle proprie risorse umane e solo in via riflessa ed eventualmente sulle posizioni soggettive» (sentenza n. 235 del 2010).

Non vi è dubbio che le disposizioni impugnate non sono relative a rapporti lavorativi già in essere, ma spiegano la propria efficacia nella fase anteriore all'instaurazione del rapporto di lavoro, incidendo direttamente sulle prerogative regionali di reclutamento e organizzazione delle proprie risorse umane.

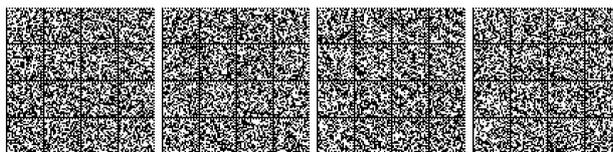
Tutti questi principi sono stati recentemente richiamati e ribaditi da questa Corte con la sentenza n. 241 del 2018, che pronunciandosi sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 1, della legge della Regione Valle d'Aosta 22 dicembre 2017, n. 23, di proroga delle graduatorie della ASL della Valle d'Aosta al 31 dicembre 2019, sollevata dal Governo per pretesa violazione degli articoli 2 e 3 della legge costituzionale n. 4/1948 e degli art. 3, 97 e 117, comma secondo, lettera *l*), e comma terzo, della Costituzione, ha dichiarato non fondate le questioni, riconoscendo, appunto, la competenza esclusiva regionale in materia *ex art.* 117, comma 4, Cost. e art. 10, legge costituzionale n. 3 del 2001.

Competenza esclusiva che è stata appunto esplicitata anche con riferimento all'accesso all'impiego pubblico presso l'ASL Valle d'Aosta e gli enti del S.S.R, tanto più che — come detto — la spesa per il personale del settore sanitario nel territorio valdostano è integralmente finanziata Regione Valle d'Aosta, senza oneri a carico del bilancio statale.

4. Si chiede quindi la declaratoria di incostituzionalità delle disposizioni impugnate sotto questo primo assorbente profilo.

II. Incostituzionalità delle disposizioni impugnate per violazione degli articoli 3 e 97 Cost., dei principi di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Cost., anche in relazione all'art. 117, commi secondo, terzo e quarto, cost. (in combinato disposto con l'art. 10, legge costituzionale n. 3/2001), e agli articoli 2, lettere *A*) e *B*), 3, lettera *L*), 4 e 38 della legge costituzionale n. 4/1948.

1. Si è già detto che le disposizioni contestate invadono sfere di competenza primaria regionale costituzionalmente attribuite dall'art. 2, lettera *a*) e *b*), dello statuto speciale (legge costituzionale n. 4/1948), nelle materie «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla regione e stato giuridico ed economico del personale» e di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», nonché la competenza residuale *ex art.* 117, comma 4, Cost., in combinato disposto con l'art. 10, legge costituzionale n. 3 del 2001, in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa delle regioni e degli enti pubblici regionali», e, corrispondentemente le funzioni amministrative su tali materie spettanti alla regione in forza dell'art. 4 dello statuto.



Con riferimento al reclutamento presso gli enti del Servizio sanitario regionale risulta altresì invasa la competenza integrativa riconosciuta dall'art. 3 dello statuto in materia di «igiene e sanità».

Risulta altresì violato l'art. 38 dello statuto speciale, la cui attuazione richiede l'accertamento preliminare della conoscenza della lingua francese ai fini dell'assunzione nei ruoli dell'impiego pubblico regionale.

2. Anche nella denegata ipotesi in cui volesse rinvenirsi un titolo competenziale statale a copertura delle gravate disposizioni, esse si confermerebbero comunque illegittime, in primo luogo, per violazione del principio di leale collaborazione *ex* articoli 5 e 120 Cost..

E infatti, l'inestricabile intreccio con materie di competenza regionale comporta il dovere del legislatore statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle regioni, a difesa delle loro competenze, al fine di 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).

Questa ecc.ma Corte ha sempre più valorizzato la leale collaborazione quale principio guida nell'evenienza, che qui sarebbe chiaramente ricorrente anche a ipotizzare un titolo competenziale statale, di uno stretto intreccio fra materie e competenze, e ha ravvisato nell'intesa la soluzione che meglio incarna la collaborazione (di recente, sentenze n. 21 e n. 1 del 2016).

Un'analogha esigenza di coinvolgere adeguatamente le regioni e gli enti locali nella forma dell'intesa è stata riconosciuta anche nell'ipotesi della attrazione in sussidiarietà della funzione legislativa allo Stato, in vista dell'urgenza di soddisfare esigenze unitarie, economicamente rilevanti, oltre che connesse all'esercizio della funzione amministrativa. In tal caso, l'esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale — e giustificare la deroga al riparto di competenze contenuto nel Titolo V — «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» (sentenze n. 303 del 2003 e n. 7 del 2016).

Questa ecc.ma Corte ha individuato nel sistema delle conferenze «il principale strumento che consente alle regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale» (sentenza n. 401 del 2007) e «una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione» (sentenza n. 31 del 2006), sicché l'intesa in sede di Conferenza unificata è stata individuata quale strumento idoneo a realizzare la leale collaborazione tra lo Stato e le autonomie (*ex plurimis*, sentenze n. 88 del 2014, n. 297 e n. 163 del 2012), «qualora non siano coinvolti interessi esclusivamente e individualmente imputabili al singolo ente autonomo» (sentenza n. 1 del 2016), circostanza, quest'ultima, di cui peraltro si dubita in ragione di quanto eccepito *sub* I.

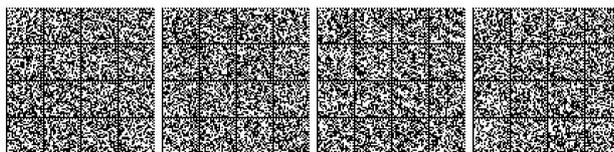
Con particolare riferimento agli aspetti pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale, che afferiscono alla competenza residuale delle regioni (fra le tante, sentenza n. 149 del 2012), si è chiarito che, se anche il legislatore statale può intervenire, la relativa competenza è limitata alla fissazione di principi generali a garanzia del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione (sentenza n. 105 del 2013), e in ogni caso deve muoversi nel rispetto del principio di leale collaborazione, indispensabile anche in questa ipotesi a guidare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie (*ex plurimis*, sentenze n. 251 del 2016, n. 26 e n. 1 del 2016, n. 140 del 2015, n. 44 del 2014, n. 237 del 2009, n. 168 e n. 50 del 2008).

3. In senso diametralmente difforme dai richiamati principi, il legislatore statale ha adottato le disposizioni impugnate senza prevedere alcuno strumento partecipativo delle regioni, né nella forma dell'intesa né in altro tipo di forma collaborativa, e ciò sebbene la disciplina contestata incida su titoli competenziali esclusivi della regione ricorrente.

Il difetto di concertazione è mancato tanto a monte, in sede di adozione delle disposizioni impugnate, quanto a valle, non essendo stati predisposti adeguati modelli concertativi forti per l'attuazione delle stesse. Tanto più che la natura di massimo dettaglio delle citate disposizioni impedisce comunque, indipendentemente dall'omessa previsione dell'intesa nel testo delle medesime, che qualsiasi meccanismo collaborativo possa essere posto in essere a valle.

La violazione del principio di leale collaborazione da realizzarsi attraverso intesa, emerge con riferimento a tutte le disposizioni contestate. Precisamente:

i) per quanto riguarda i commi 300 e 360 dell'art. 1, legge n. 145/2018, il primo (comma 300) prevede l'adozione di un decreto del Ministro della pubblica amministrazione *ex* art. 17, comma 3, legge n. 400/1988 (dando quindi per scontato che si tratti di materie di esclusiva «competenza del ministro o di autorità sottordinate al ministro»), per la definizione di procedure di reclutamento semplificate che, in forza del secondo (comma 360), a decorrere dall'anno 2019 dovranno essere utilizzate per il reclutamento di tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001, comprese quindi le regioni e gli enti del Servizio sanitario regionale.



È chiara l'incostituzionalità della disciplina (quanto meno) per non aver subordinato l'adozione del decreto di cui al comma 300 all'intervenuta intesa in Conferenza unificata.

Nel caso della Regione Valle d'Aosta il difetto di concertazione è tanto più grave in ragione del fatto che: *i)* non sono previste disposizioni specifiche a tutela del bilinguismo, in attuazione dell'art. 38 dello statuto speciale; *ii)* l'art. 2, della legge n. 421/1992, richiamato dall'art. 1, comma 3, del decreto legislativo n. 165/2001 ai fini dell'individuazione delle norme fondamentali di riforma economico-sociale applicabili alle regioni e province autonome, stabilisce espressamente, al comma 3, che: «Restano salve per la Valle d'Aosta le competenze statutarie in materia, le norme di attuazione e la disciplina sul bilinguismo»; *iii)* con riferimento all'assunzione presso gli enti del S.S.R, l'integrale finanziamento della spesa del personale sanitario da parte della Regione Valle d'Aosta impedisce al legislatore statale anche di dettare principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

ii) con particolare riguardo ai commi 361 e 365 dell'art. 1, legge n. 145/2018, e all'art. 9-*bis*, comma 1, lettera *a)*, del decreto-legge n. 135/2018, inserito dalla legge di conversione n. 12/2018, si prevede che le graduatorie relative ai concorsi banditi a far data dall'entrata in vigore della legge n. 145 del 2018 «per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2» del decreto legislativo n. 165/2001, e quindi anche per le regioni, ordinarie e autonome, devono essere utilizzate «esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso»; per il reclutamento del personale medico, tecnico-professionale e infermieristico, la previsione si applica alle graduatorie relative alle procedure bandite dalle aziende ed enti del S.S.N. a far data dal 1° gennaio 2020.

In questo caso il legislatore ha introdotto — senza alcuna previa concertazione — una previsione obbligatoria per le regioni, di estremo dettaglio (*recte*, auto applicativa), senza alcun meccanismo partecipativo nemmeno «a valle». Del resto è la stessa scelta legislativa di introdurre una previsione di natura auto applicativa a viziare *in nuce* le disposizioni impugnate per violazione dei principi di leale collaborazione.

La natura di dettaglio auto applicativo della previsione risulta dal fatto che, per effetto della stessa, la regione non potrà procedere a scorrimento delle graduatorie, per far fronte a esigenze assunzionali che venissero successivamente a emergere, né gli enti del Comparto unico valdostano potranno avvalersi di graduatorie di concorsi indetti da altri enti, come pure non potranno essere previsti concorsi unici e graduatorie generali fruibili da tutti gli enti del comparto.

iii) per quanto riguarda, ancora, il comma 362 dell'art. 1, esso introduce una proroga della validità temporale delle graduatorie in essere nelle pubbliche amministrazioni, approvate dal 1° gennaio 2010, differenziata in ragione del termine di approvazione finale, condizionando il reclutamento, per quelle più risalenti (cioè quelle approvate dal 2010 al 2013), a ulteriori adempimenti procedurali (quali la frequenza di corsi di aggiornamento e formazione e il superamento di apposito esame-colloquio).

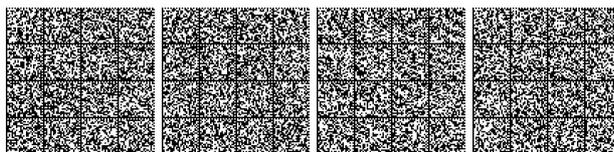
L'applicabilità della disposizione anche alle regioni è desumibile dall'inciso «fatti salvi i periodi di vigenza inferiori previsti da leggi regionali».

Si ritiene che tale inciso non possa che riferirsi alle regioni che non avessero ancora prorogato le graduatorie in scadenza al 31 dicembre 2018 al momento dell'entrata in vigore della legge n. 145/2018, mentre per le regioni che, come la Valle d'Aosta, avessero già provveduto in tal senso prima della scadenza di quelle graduatorie (legge regionale n. 11/2018), la disposizione statale in esame non dovrebbe trovare applicazione, restando salvi i termini di scadenza (inferiori o superiori) e le condizioni di validità delle graduatorie già disciplinate a livello regionale.

Diverso sarebbe se, invece, quell'inciso dovesse essere inteso nel senso che l'unico margine di operatività normativa lasciato alle regioni sia quello di stabilire termini di validità inferiori, non potendo trovare applicazione termini di validità superiori eventualmente già previsti dalle regioni prima della scadenza delle graduatorie regionali e prima dell'entrata in vigore della legge n. 145/2018, e non potendo le regioni medesime derogare, in caso di reclutamento di idonei inseriti nelle graduatorie regionali approvate tra il 2010 e il 2013, alle condizioni di utilizzabilità di cui al comma 362 (organizzazione di corsi di formazione e aggiornamento predisposti dalla regione e superamento di apposito esame-colloquio).

Anche in questo caso, l'incostituzionalità per violazione del principio di collaborazione sarebbe evidente non solo a monte, ma anche a valle, stante la natura dettagliata e vincolata della norma e dei suoi effetti, anche per le regioni e per gli enti del Servizio sanitario regionale, senza che esse siano state chiamate in causa.

Tanto più che, con riferimento alla spesa per il personale degli enti del Servizio sanitario regionale valdostano, integralmente finanziata dalla Regione Valle d'Aosta, il legislatore statale non ha titolo nemmeno per dettare principi di coordinamento della finanza pubblica.



4. Sotto un ulteriore, concorrente profilo, le disposizioni impugnate appaiono gravemente lesive dei principi di ragionevolezza, economicità e buon andamento *ex* articoli 3 e 97 Cost., sicché esse mancherebbero comunque l'obiettivo di fissare «principi generali a garanzia del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione», e ciò pur a riconoscere tale natura a dette disposizioni.

Attraverso la «frettolosa» e non ragionata introduzione delle previsioni oggetto dell'odierno ricorso — inserite, con riferimento alla legge n. 145/2018, solo in sede di maxi-emendamento governativo alla legge di bilancio e quindi non oggetto di adeguata istruttoria e discussione assembleare — il legislatore statale non si è neppure fatto carico del relativo impatto sulla disciplina normativa e regolamentare già vigente in regione nel settore *de quo*, introdotta proprio nell'esercizio della competenza esclusiva (primaria, integrativa e residuale) costituzionalmente riconosciuta alla Valle d'Aosta quanto all'organizzazione pubblicistica del pubblico impiego regionale.

Rinviando per sinteticità a quanto più diffusamente rilevato nel paragrafo in premessa, si ribadisce in particolare che l'impatto più evidente concerne:

a) le modalità di svolgimento delle procedure concorsuali, la cui regolamentazione è demandata ad un emanando decreto del Ministro per la pubblica amministrazione (commi 300 e 360), anziché alla legge e ai regolamenti regionali che già dette modalità compiutamente disciplinano (*cf.* articoli 41 della legge regionale 23 luglio 2010, n. 22, e regolamento regionale 12 febbraio 2013, n. 1), in assenza, peraltro, di qualsivoglia meccanismo di raccordo con le regioni e le province autonome, e senza alcuna tutela della previsione statutaria di cui all'art. 38, legge costituzionale n. 4/1948 in materia di bilinguismo;

b) le modalità e i limiti di utilizzo delle graduatorie dei pubblici concorsi, alle quali è possibile attingere soltanto «per la copertura dei posti messi a concorso» (commi 361, 364 e 365), diversamente da quanto previsto e disciplinato dalla normativa regionale vigente che, invece, nel periodo ordinario di validità temporale delle graduatorie, ne autorizza l'utilizzo, anche al fine di contenere i costi correlati allo svolgimento delle procedure concorsuali, per «scorrimento» per la copertura, mediante assunzioni a tempo indeterminato, di posti che si rendessero successivamente vacanti, a vantaggio, peraltro, degli enti, appartenenti al Comparto unico regionale, diversi da quelli che hanno bandito la procedura selettiva (*cf.* art. 41 della legge regionale n. 22/2010 e articoli 6, 31 e 40 del r.r. 1/2013).

Sotto questo profilo, la previsione statale appare per di più connotata da intrinseca irragionevolezza: non si vede infatti il senso di tenere ferma la validità triennale delle graduatorie, se poi le stesse possono essere utilizzate per la sola copertura dei posti messi a concorso, e quindi sostanzialmente esauendo la relativa efficacia al momento dell'assunzione dei vincitori.

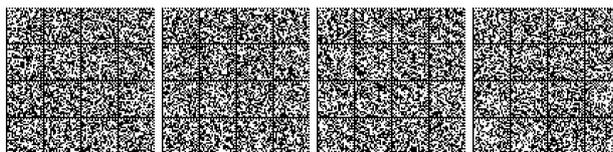
Simile previsione non tiene inoltre conto delle realtà piccole, come quella valdostana, rispetto alle quali l'utilizzo di meccanismi di scorrimento delle graduatorie vigenti, al fine di coprire posti che si rendessero successivamente vacanti, sia presso l'ente indicente il concorso, sia presso altri enti del comparto, risponde a esigenze di economicità, flessibilità e semplificazione.

Esigenze del tutto sacrificate in ragione della obbligatorietà, risultante dalla disposizione impugnata, di bandire una singola procedura anche per la copertura di un solo posto vacante, come sovente avviene appunto in una realtà ristretta come quella valdostana.

c) la proroga della validità temporale delle graduatorie in essere nelle pubbliche amministrazioni, differenziata in ragione del termine di approvazione e finanche, per quelle più risalenti, condizionata, nell'utilizzo a scorrimento, all'esperimento di corsi di aggiornamento e formazione e a un giudizio di «perdurante idoneità» (comma 362), diversamente da quanto stabilito dalla legislazione regionale che, da ultimo, ha stabilito la proroga senza condizioni e senza differenziazioni temporali al 31 dicembre 2019 delle graduatorie in scadenza al 31 dicembre 2018 sia per il Comparto unico che per il reclutamento presso l'ASL Valle d'Aosta (*cf.* art. 6, comma 5, e art. 34, della legge regionale 24 dicembre 2018, n. 12).

5. Ne discende, sotto il profilo dell'elusione dei principi di ragionevolezza, economicità e buon andamento:

i) che l'utilizzo, per le nuove procedure di reclutamento, delle modalità definite con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione (commi 300 e 360), e il vincolo di utilizzo delle nuove graduatorie per i soli posti messi a concorso (commi 361, 363 e 365), impediranno alla Valle d'Aosta di utilizzare le modalità di reclutamento già proficuamente sperimentate in regione, e concernenti in particolare la predisposizione di concorsi unici e di corrispondenti graduatorie «generali», come pure la possibilità, anche fuori dalla graduatoria generale, che enti diversi da quelli indidenti il concorso possano utilizzare — previa convenzione — graduatorie approvate da altri enti del comparto unico regionale, per assunzioni a tempo indeterminato.



L'effetto è una proliferazione di concorsi e di graduatorie, con conseguente incremento della spesa pubblica, in violazione del principio di economicità, e con nocimento dei principi di semplificazione, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

ii) che la durata delle graduatorie in essere per scaglioni temporali, individuata dal legislatore statale (comma 362), diversa rispetto a quella del 31 dicembre 2019 già fissata — in via generale e per tutte le graduatorie in scadenza al 31 dicembre 2018 — dalla Regione Valle d'Aosta, impatta notevolmente non solo sull'organizzazione degli enti che saranno chiamati a bandire nuovi concorsi, ma anche sul legittimo affidamento degli idonei collocati in quelle graduatorie. Ciò rileva in particolare per le graduatorie approvate in regione tra il 2010 e il 2014, che a norma del contestato art. 1, comma 362 (laddove ritenuto applicabile anche alla regione ricorrente, sebbene quest'ultima avesse già previamente disciplinato la validità delle graduatorie con legge regionale n. 12/2018), cesseranno di avere validità il 30 settembre 2019, rispetto alla scadenza «superiore», e senza condizioni, già prevista in Valle d'Aosta al 31 dicembre 2019.

iii) che l'obbligo di predisposizione di «corsi di aggiornamento e formazione» e quello di tenuta di «apposito esame colloquio», che dovranno essere «organizzati da ciascuna amministrazione, nel rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità ed economicità e utilizzando le risorse disponibili a legislazione vigente», ai fini del reclutamento degli idonei collocati nelle graduatorie approvate tra il 2010 e il 2013 (comma 362, laddove ritenuto applicabile anche alla regione ricorrente, sebbene quest'ultima avesse già previamente disciplinato la validità delle graduatorie con legge regionale n. 12/2018, senza condizioni), genera un evidente aggravio dell'attività amministrativa, comportando l'impiego di risorse umane, materiali ed economiche. Risorse che non sarebbero necessarie in base alla legislazione vigente in Valle d'Aosta, che per le graduatorie approvate in quell'arco temporale (come per tutte le altre in scadenza al 31 dicembre 2018) ha previsto una proroga al 31 dicembre 2019 senza alcuna condizione ulteriore per l'eventuale reclutamento degli idonei ivi collocati.

La declaratoria di incostituzionalità delle disposizioni impugnate si impone quindi, quanto meno, in ragione di tutti i vizi denunciati con il presente motivo.

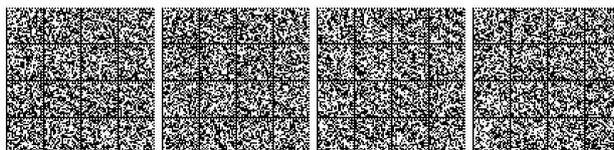
P.Q.M.

Voglia l'ecc.ma Corte costituzionale adita, respinta ogni contraria istanza, eccezione e deduzione, accogliere il presente ricorso e per l'effetto dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge 30 dicembre 2018, n. 145 - «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021 (legge di stabilità 2019)», pubblicata in Suppl. ordinario 62 alla Gazzetta Ufficiale, 31 dicembre 2018, n. 302, limitatamente all'art. 1, commi 300, 360, 361, 362, 263, 364 e 365 di tale atto normativo, nella parte in cui si applicano anche alla Regione Autonoma Valle d'Aosta, nonché l'illegittimità costituzionale dell'art. 9-bis, comma 1, lettera a), del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12 - «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», pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 36 del 12 febbraio 2019, nella parte in cui si applicano anche alla Regione Autonoma Valle d'Aosta e agli enti del S.S.R valdostano.

Con ossequio.

Roma, 28 febbraio 2019

Prof. Avv. Marini



n. 71

Ordinanza del 22 gennaio 2019 del Tribunale di Milano nel procedimento civile promosso da K. M. e altri contro Regione Lombardia.

Edilizia residenziale pubblica - Norme della Regione Lombardia - Beneficiari dei servizi abitativi pubblici - Requisiti di accesso all'edilizia residenziale pubblica - Residenza anagrafica o svolgimento di attività lavorativa in Regione Lombardia per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda.

- Legge della Regione Lombardia 8 luglio 2016, n. 16 (Disciplina regionale dei servizi abitativi), art. 22, comma 1, lettera *b*).

TRIBUNALE ORDINARIO DI MILANO

PRIMA CIVILE

Nella causa civile iscritta al n. r.g. 23608/2018 M. K. (c.f. ...), ASGI-Associazione studi giuridici sull'immigrazione (c.f. 97086880156), NAGA-Associazione volontaria di assistenza socio-sanitaria e per i diritti di cittadini stranieri, rom e sinti (c.f. 97058050150) e Confederazione generale italiana del lavoro Lombardia (c.f. 94554190150), con il patrocinio dell'avv. Neri Livio e dell'avv. Guariso Alberto (GRSLRT54S15F205S), elettivamente domiciliati in Milano, viale Regina Margherita n. 30 presso i difensori, ricorrenti;

Contro Regione Lombardia (c.f. 80050050154), con il patrocinio dell'avv. Tamborino Maria Lucia, elettivamente domiciliata in Milano, piazza Città di Lombardia n. 1, presso il difensore, resistente;

Il Giudice, a scioglimento della riserva che precede, ha emesso la seguente ordinanza.

Oggetto: Discriminazione.

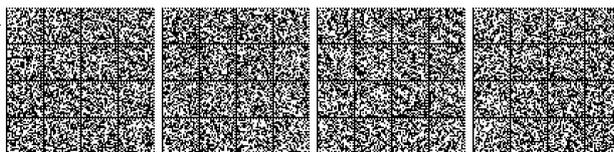
FATTO E DIRITTO

Con ricorso ex art. 44 decreto legislativo n. 286/1998, M. K., la CGIL Lombardia, l'ASGI-Associazione degli studi giuridici sull'immigrazione — e il NAGA-Associazione volontaria di assistenza socio-sanitaria e per i diritti dei cittadini stranieri, rom e sinti (di seguito, solo ASGI e NAGA), hanno convenuto in giudizio dinanzi al Tribunale di Milano la Regione Lombardia, chiedendo, previo occorrendo rinvio alla Corte costituzionale o alla Corte di giustizia:

accettare e dichiarare il carattere discriminatorio della condotta tenuta dalla Regione Lombardia consistente nell'aver emanato il regolamento Regionale di cui alla delibera X/7004 del 31 luglio 2017 nella parte in cui (art. 7, comma 1, lettera *d*) esclude dal sistema abitativo pubblico lo straniero titolare del permesso per protezione internazionale, del permesso umanitario ex art. 5, comma 6, TU immigrazione, del permesso per soggiornanti di lungo periodo ex art. 9 TU immigrazione (e in conseguenza anche l'italiano) qualora questi abbia la titolarità di diritti di proprietà o altri diritti reali di godimento su beni immobili ubicati all'estero; in subordine nella parte in cui (art. 7, comma 1, lettera *d*) prevede che, ai fini dell'accesso al sistema abitativo pubblico, il cittadino extra UE debba documentare l'assenza di diritti di proprietà o di altri diritti reali di godimento su beni immobili ubicati all'estero in forme diverse da quelle che vengono richieste all'italiano; nella parte in cui (art. 7, comma 1, lettera *b*) prevede per l'accesso ai servizi abitativi pubblici il requisito della residenza o attività lavorativa quinquennale nella regione o, in subordine, nella parte in cui prevede detti requisiti anche per i nuclei familiari in condizioni di indigenza di cui all'art. 13 del regolamento, e per gli interventi di emergenza abitativa di cui all'art. 23, comma 13, L.R. n. 16/2006;

accertare e dichiarare il carattere discriminatorio dell'esclusione del ricorrente M. K. in ragione del mancato possesso del requisito della residenza o attività lavorativa quinquennale;

conseguentemente ordinare alla Regione Lombardia di modificare il predetto regolamento, escludendo le previsioni discriminatorie nelle parti sopra indicate;



ordinare di ammettere il sig. M. K. alle graduatorie per edilizia ERP anche in assenza del requisito della residenza quinquennale o dello svolgimento di attività lavorativa per il quinquennio antecedente la domanda;

in subordine, in caso di rigetto, della predetta domanda, condannare Regione Lombardia a risarcire al ricorrente M. i danni derivanti dall'illegittima esclusione, pagando allo stesso un importo da determinarsi in via equitativa, che si indica in euro 300,00 per ogni mese intercorso tra l'ottobre 2017 e la data di compimento del quinquennio o di eventuale accesso al servizio abitativo pubblico;

adottare un piano di rimozione delle discriminazioni accertate, assumendo ogni utile provvedimento al fine di evitare il reiterarsi della discriminazione e, in particolare, a tal fine, ordinare alla convenuta di dare adeguata pubblicità alla decisione giudiziale, pubblicandola sul proprio sito istituzionale o con le altre forme che il Giudice riterrà di individuare, con vittoria di spese da distrarsi in favore dei difensori antistatari.

Hanno dedotto i ricorrenti:

che, ai sensi dell'art. 1, comma 1, della L.R. n. 16/2016, finalità dei servizi abitativi pubblici è quello di «soddisfare il bisogno abitativo primario e ridurre il disagio abitativo dei nuclei familiari, nonché di particolari categorie sociali in condizioni di svantaggio»;

che l'art. 7, comma 1, lettera *d*) del regolamento regionale 4 agosto 2017 n. 4, introducendo un esplicito divieto di accesso al sistema abitativo pubblico per chi sia proprietario di un alloggio all'estero, in modo irragionevole, non prende in alcuna considerazione la condizione di povertà o di bisogno del richiedente, per il solo fatto che egli disponga, in qualsiasi parte del mondo, di un alloggio di proprietà. Tale previsione, peraltro, fissa un'incompatibilità in relazione alla sola metratura dell'alloggio, negando qualsiasi rilevanza alle relative condizioni;

che la predetta previsione risulta non applicabile ai titolari di protezione internazionale e ai titolari di permesso umanitario, che non possono far ritorno nel loro paese d'origine;

che la norma in esame, pur essendo apparentemente rivolta a tutti, pone gli stranieri (i quali, in quanto migranti, hanno presumibilmente vissuto molti anni all'estero) in una condizione di particolare svantaggio rispetto ai cittadini italiani e che, in particolare, tale svantaggio configura una discriminazione indiretta per i titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo e per i titolari di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro autonomo o subordinato;

che l'art. 7 del regolamento prevede che il cittadino di paesi extra UE debba affiancare al modello ISEE anche una dichiarazione di impossidenza di alloggi adeguati nel paese di provenienza e che tale previsione pone lo straniero in una condizione di particolare svantaggio;

che l'art. 7 del citato regolamento prevede che tra i requisiti per avere accesso ai servizi abitativi pubblici vi sia anche la residenza anagrafica o lo svolgimento di attività lavorativa in Regione Lombardia da almeno 5 anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda;

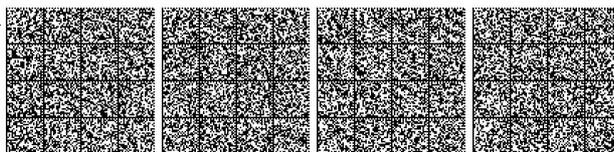
che tale previsione riguarda la generalità dei richiedenti e, dunque, anche i nuclei familiari in condizioni di indigenza, trovando applicazione anche nella c.d. «emergenza abitativa»; che la disposizione in esame costituisce una discriminazione indiretta in danno degli stranieri, che godono del diritto alla parità di trattamento nell'accesso all'abitazione.

Con comparsa depositata il 5 luglio 2018, si è costituita la Regione Lombardia eccependo, preliminarmente, il difetto di giurisdizione del giudice ordinario in favore di quello amministrativo, la carenza di interesse in capo al sig. K. — atteso che, al momento della presentazione della sua domanda, non era ancora entrato in vigore il regolamento regionale n. 4/2017 e che il requisito della residenza quinquennale era stato già ritenuto legittimo dalla Corte costituzionale —, e il difetto di legittimazione attiva della CGIL regionale, non iscritta nell'elenco previsto dall'art. 5 del decreto legislativo n. 215/2003. Ancora in via preliminare, l'ente convenuto ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per omessa notifica al Comune di Milano, ritenuto parte necessaria alla luce della domanda di rimozione del provvedimento di esclusione dalla graduatoria comunale ERP.

Nel merito, la difesa della regione ha dedotto:

che la proprietà o il possesso di un diritto reale di godimento riferito ad un alloggio adeguato è causa di impedimento per chiunque, indipendentemente dalla nazionalità, sul presupposto che dall'immobile potrebbe essere tratto comunque un vantaggio economico;

che, con riferimento all'attestazione di non possidenza, la stessa era richiesta solo all'assegnatario, ai sensi dell'art. 3, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000, mentre, in fase di presentazione dell'istanza, al richiedente era chiesta una semplice dichiarazione, che non aveva costi né imponeva particolari oneri burocratici;



che, in merito all'autocertificazione, la denunciata disparità di trattamento non sussisteva, in quanto il limite degli stati, qualità personali o fatti riscontrabili presso una pubblica amministrazione italiana valeva per tutti;

che, con riferimento al requisito di residenza anagrafica o di svolgimento di attività lavorativa quinquennale, la Corte costituzionale, con ordinanza n. 32/2008, aveva già statuito che il requisito della residenza continuativa non risultava irragionevole;

che la domanda risarcitoria era del tutto infondata, atteso che nessun comune aveva ancora indetto avvisi per la presentazione di domande per l'assegnazione di alloggi ai sensi del regolamento n. 4/17 e che la partecipazione al bando non avrebbe comunque garantito l'assegnazione di un alloggio.

All'udienza del 17 luglio 2018 le parti hanno discusso e il giudice ha rinviato per la discussione e decisione, con termine per note sino al 5 novembre 2018.

All'udienza del 28 novembre 2018, depositate le note difensive, le parti hanno discusso la causa — anche con riferimento alle sentenze della Corte costituzionale n. 106, 107 e 166 del 2018, depositate dopo l'instaurazione del presente ricorso — ed il giudice ha riservato la decisione.

1. Giurisdizione del giudice ordinario adito.

La difesa regionale invoca la giurisdizione del giudice amministrativo in virtù del carattere di atto normativo del regolamento impugnato e del limite della giurisdizione esclusiva, in materia di servizi pubblici, quali l'edilizia residenziale pubblica.

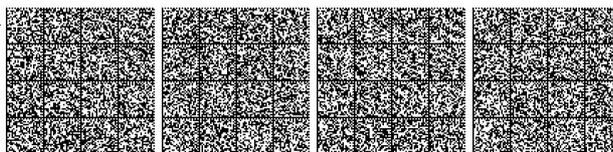
Come da tempo chiarito dalla Suprema corte, l'indagine sulla sussistenza di un «trattamento favorevole connesso al fattore vietato» rientra nella giurisdizione del giudice ordinario anche quando — come nel caso di specie — questo sia posto in essere mediante l'adozione di atti amministrativi (*cf.* Cassazione SS.UU. n. 7186/2011). L'invocato riferimento alla giurisdizione esclusiva appare del tutto inconferente, proprio alla luce di quanto affermato dalle Sezioni unite nella sentenza appena richiamata. La Suprema corte, infatti, ha definitivamente chiarito che: «in presenza di normative che, al fine di garantire parità di trattamento, in termini particolarmente incisivi e circostanziati, e correlativamente vietare discriminazioni ingiustificate, con riferimento a fattori meritevoli di particolare considerazione sulla base di indicazioni costituzionali o fonti sovranazionali articolano in maniera specifica disposizioni di divieto di determinate discriminazioni contemporaneamente istituiscono strumenti processuali speciali per la loro repressione, affidati al giudice ordinario, deve ritenersi che il legislatore abbia inteso configurare, a tutela del soggetto potenziale vittima delle discriminazioni, una specifica posizione di diritto soggettivo, e specificamente un diritto qualificabile come “diritto assoluto” in quanto posto a presidio di una area di libertà e potenzialità del soggetto, rispetto a qualsiasi tipo di violazione della stessa. Il fatto che la posizione tutelata assurga a diritto assoluto, e che simmetricamente possano qualificarsi come fatti illeciti i comportamenti di mancato rispetto della stessa, fa sì che il contenuto e l'estensione delle tutele conseguibili in giudizio presentino aspetti di atipicità e di variabilità in dipendenza del tipo di condotta lesiva che è stata messa in essere e anche della preesistenza o meno di posizioni soggettive di diritto o interesse legittimo del soggetto leso a determinate prestazioni. Di ciò si trova riscontro nel dettato normativo, secondo cui il giudice può “ordinare la cessazione del comportamento pregiudizievole e adottare ogni altro provvedimento idoneo, secondo le circostanze, a rimuovere gli effetti della discriminazione” (decreto legislativo n. 2876 del 1998, art. 44, comma 1), oltre che condannare il responsabile al risarcimento del danno (comma 7). Risulta quindi spiegabile, in particolare, come, in relazione a discriminazioni del genere di quelle in esame, anche quando esse siano attuate nell'ambito di procedimenti per il riconoscimento da parte della pubblica amministrazione di utilità rispetto a cui il soggetto privato fruisca di una posizione di interesse legittimo e non di diritto soggettivo, la tutela del privato rispetto alla discriminazione possa essere assicurata secondo il modulo del diritto soggettivo e delle relative protezioni giurisdizionali».

Deve ritenersi sussistente, pertanto, la giurisdizione del giudice ordinario adito.

2. Interesse ad agire del sig K.

Come noto, l'interesse ad agire richiede non solo l'accertamento di una situazione giuridica, ma anche che la parte prospetti l'esigenza di ottenere un risultato utile, giuridicamente apprezzabile, e non conseguibile senza l'intervento del giudice.

Secondo il consolidato insegnamento della Suprema corte, l'interesse ad agire, previsto quale condizione dell'azione dall'art. 100 cod. proc., civ., con disposizione che consente di distinguere fra le azioni di mera iattanza e quelle oggettivamente dirette a conseguire il bene della vita consistente nella rimozione dello stato di giuridica incertezza in ordine alla sussistenza di un determinato diritto, va identificato in una situazione di carattere oggettivo derivante da un fatto lesivo, inteso in senso ampio, di un diritto che, senza il processo e privato dell'esercizio della giurisdizione, resterebbe sfornito di tutela, con conseguente danno per l'attore. Da ciò consegue che tale interesse deve avere necessariamente carattere attuale, poiché solo in tal caso trascende il piano di una mera prospettazione soggettiva assurgendo a giuridica



ed oggettiva consistenza, e resta invece escluso quando il giudizio sia strumentale alla soluzione soltanto in via di massima o accademica di una questione di diritto in vista di situazioni future o meramente ipotetiche (v. fra le tante Cass, n. 5635/02, n. 3157/01, n. 565/00, n. 4444/95, n. 685/93; più di recenti, v. Cass. n. 24434/07, n. 2617/06, n. 17815/05).

Nel caso in esame, basti rilevare che per il sig. K. di cittadinanza tunisina, l'asserita violazione risulta consumata all'atto dell'esclusione dalla possibilità di presentare la domanda, operata in ragione della previsione di un requisito — la residenza quinquennale in Lombardia — prevista sia dal regolamento regionale vigente al momento della presentazione della domanda da parte del ricorrente sia dal regolamento successivamente adottato dalla resistente. Deve, pertanto, ritenersi sussistente l'interesse ad agire in capo al sig. K.

Per completezza, appare inoltre opportuno ricordare che il ricorrente può agire anche quando la condotta o l'atto «non sia più sussistente» (art. 4, comma 4, decreto legislativo n. 215/2003) e che l'accesso all'azione antidiscriminatoria deve essere garantito «anche dopo la cessazione del rapporto che si lamenta affetto da discriminazione» (art. 7, comma 1, della direttiva n. 2000/43).

3. Legittimazione attiva della CGIL regionale.

La Regione Lombardia contesta la legittimazione ad agire della CGIL Lombardia, in quanto non iscritta negli elenchi di cui all'art. 5 del decreto legislativo n. 215/2003.

L'ultimo comma dell'art. 5 decreto legislativo n. 215/2003, stabilisce che «Le associazioni e gli enti inseriti nell'elenco di cui al comma 1 sono, altresì, legittimati ad agire ai sensi degli articoli 4 e 4-bis nei casi di discriminazione collettiva qualora non siano individuabili in modo diretto e immediato le persone lese dalla discriminazione» con ciò prevedendo una legittimazione straordinaria delle associazioni qualora il comportamento discriminatorio sia collettivo e non siano individuabili in via immediata e diretta le vittime della discriminazione.

Nel caso in esame, non è contestato che la CGIL Lombardia non risulti iscritta nel predetto elenco. Le ricorrenti invocano, comunque, la legittimazione ad agire della predetta associazione in quanto legittimata a difendere, in via giurisdizionale, gli interessi di categoria dei soggetti di cui hanno la rappresentanza istituzionale e non gli interessi dei singoli iscritti.

In relazione all'eccepito difetto di legittimazione ad agire delle odierni ricorrenti, preliminarmente si evidenzia che la *legitimitas ad causam* «si risolve nella titolarità del potere o del dovere (rispettivamente per la legittimazione attiva o passiva) di promuovere o subire un giudizio in ordine al rapporto sostanziale dedotto in causa, indipendentemente dalla questione dell'effettiva titolarità del lato attivo o passivo del rapporto controverso» (*cf.*, *ex multis*, Cass., sentenza n. 16678 del 12 agosto 2005).

Orbene, nel caso in esame, appare opportuno precisare che, anche a prescindere dalla formale iscrizione nei predetti elenchi, un'associazione sindacale può ritenersi senz'altro portatrice di un interesse collettivo consistente nella rimozione degli ostacoli, sociali ed economici, che impediscono ai lavoratori stranieri di poter orientare le proprie scelte di vita e di lavoro senza subire discriminazioni (*cf.* Consiglio di Stato n. 4487 del 26 ottobre 2016).

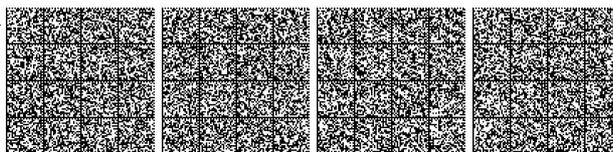
Tanto premesso, nel caso di specie, pur condividendosi le argomentazioni svolte dal Consiglio di Stato nella citata pronuncia, in assenza dello Statuto della CGIL Lombardia (non prodotto agli atti, ove risulta, invece, prodotto solo quello della CGIL, sub. doc. 13), non può verificarsi e, sulla base delle specifiche disposizioni statutarie, l'associazione ricorrente sia legittimata a difendere, in sede giurisdizionale, l'interesse di categoria (per i cittadini stranieri) costituito dal diritto di accedere al sistema abitativo pubblico in condizioni di parità con i cittadini italiani.

Deve, pertanto, essere dichiarato il difetto di legittimazione ad agire in capo alla CGIL Lombardia.

4. Necessità dell'integrazione del contraddittorio nei confronti del Comune di Milano.

In merito alla richiesta di integrare il contraddittorio nei confronti del Comune di Milano, chiamato a dare attuazione alle disposizioni del regolamento regionale per cui è causa — e dinanzi al quale il sig. K. ha presentato la domanda per l'assegnazione dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica — si osserva come, nel caso in esame, non sussista un'ipotesi di litisconsorzio necessario. Deve, infatti, escludersi che, nel caso in esame, ne sussistano le condizioni, richiedendosi a tal fine, al di fuori dei casi espressamente previsti dalla legge (non sussistenti nel caso di specie), che la situazione dedotta in giudizio debba essere decisa in maniera unitaria nei confronti di più soggetti.

Ove, infatti, venisse accolta la domanda spiegata dai ricorrenti, tutti i comuni lombardi (e non solo il Comune di Milano) sarebbero tenuti a conformare il proprio comportamento alle mutate previsioni regolamentari.



5. Il diritto vantato dai ricorrenti.

L'Asgi, il Naga e il sig. K. lamentano l'esistenza di una discriminazione indiretta nelle disposizioni del regolamento della Regione Lombardia 4 agosto 2017 n. 4, che prevedono un requisito di residenza o attività lavorativa nella regione nei cinque anni antecedenti la data della domanda, che dispongono un divieto di accesso al sistema abitativo pubblico per chi sia proprietario di un alloggio all'estero e che pongono un conseguente obbligo di produrre documentazione ulteriore e differenziata attestante l'impossidenza delle predette proprietà all'estero.

Del tutto preliminare appare l'esame del requisito di residenza o di svolgimento di attività lavorativa nella Regione Lombardia, atteso che il mancato possesso del detto requisito rende irrilevanti le ulteriori questioni relative all'esistenza di proprietà all'estero e all'obbligo di documentare la situazione di eventuale impossidenza. Infatti, chi non risiede nella Regione Lombardia (o non svolge nella detta regione attività lavorativa) da almeno cinque anni non può avere accesso ai servizi abitativi pubblici, a prescindere dalla titolarità di un immobile all'estero e dalla prova dell'impossidenza di detti beni immobili. Il possesso di tale requisito appare, pertanto, indispensabile ai fini dell'accesso ai servizi abitativi pubblici e la valutazione sulla ragionevolezza e proporzionalità di tale previsione, rispetto alle altre contestate dai ricorrenti, è del tutto preliminare.

L'art. 7, primo comma, lettera *b*) del regolamento n. 4/2017 — con disposizione coincidente con quella dell'art. 22, primo comma lettera *b*) della L.R. n. 16 dell'8 luglio 2016 — prevede che: «i beneficiari dei servizi abitativi pubblici devono avere i seguenti requisiti: ... *b*) residenza anagrafica o svolgimento di attività lavorativa in Regione Lombardia per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda». La citata disposizione, inoltre, richiede il possesso di detto requisito anche per i nuclei familiari in condizioni di indigenza (art. 13 del regolamento) e per gli interventi di emergenza abitativa, come definiti dall'art. 23, comma 13 della L.R. n. 16/2016.

Ad avviso di questo giudice, la questione di costituzionalità dell'art. 22, comma 1, lettera *b*) della L.R. n. 16/2016 è rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento, in primo luogo, all'art. 3 Cost. e 10 Cost. (quest'ultima norma per i richiedenti titolari di protezione internazionale e di protezione umanitaria) all'art. 117 Cost., in relazione alla direttiva n. 2003/109 (e, segnatamente, all'art. 11).

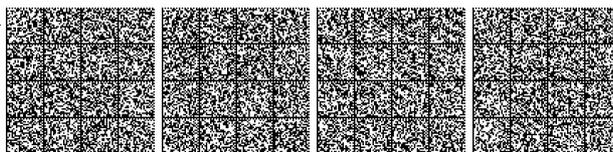
6. Superamento del requisito della residenza o attività lavorativa quinquennale, attraverso la non applicazione delle disposizioni ritenute in contrasto con la normativa europea o attraverso una lettura costituzionalmente e convenzionalmente orientata.

In primo luogo, va osservato che la controversia in esame ha un oggetto che rientra nell'ambito di competenza che il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea assegna all'Unione.

L'esame della questione di compatibilità con il diritto dell'Unione europea costituisce un *prius* logico e giuridico rispetto alla questione di legittimità costituzionale in via incidentale, poiché investe la stessa applicabilità della norma censurata nel giudizio principale (e, pertanto, la rilevanza della questione).

Tanto premesso, non pare inutile ricordare che il contrasto con il diritto dell'Unione europea condiziona l'applicabilità della norma censurata nel giudizio *a quo* — e di conseguenza la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale che si intendano sollevare sulla medesima — soltanto quando la norma europea è dotata di effetto diretto. Al riguardo, come recentemente ribadito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 269/2017, «deve richiamarsi l'insegnamento di questa Corte in base al quale “conformemente ai principi affermati dalla sentenza della Corte di giustizia 9 marzo 1978, in causa C-106/77 (Simmenthal), e dalla successiva giurisprudenza di questa Corte, segnatamente con la sentenza n. 170 del 1984 (Granital), qualora si tratti di disposizione del diritto dell'Unione europea direttamente efficace, spetta al giudice nazionale comune valutare la compatibilità comunitaria della normativa interna censurata, utilizzando — se del caso — il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, e nell'ipotesi di contrasto provvedere egli stesso all'applicazione della norma comunitaria in luogo della norma nazionale; mentre, in caso di contrasto con una norma comunitaria priva di efficacia diretta — contrasto accettato eventualmente mediante ricorso alla Corte di giustizia — e nell'impossibilità di risolvere il contrasto in via interpretativa, il giudice nazionale deve sollevare la questione di legittimità costituzionale, spettando poi a questa Corte valutare l'esistenza di un contrasto insanabile in via interpretativa e, eventualmente, annullare la legge incompatibile con il diritto comunitario (nello stesso senso, Corte cost. n. 284 del 2007, n. 28 e n. 227 del 2010 e n. 75 del 2012)” (ordinanza n. 207 del 2013)».

Nella pronuncia in esame, con considerazioni rilevanti nel caso di specie, il giudice delle leggi ha ancora affermato che «quando una disposizione di diritto interno diverge da norme dell'Unione europea prive di effetti diretti, occorre sollevare una questione di legittimità costituzionale, riservata alla esclusiva competenza di questa Corte, senza delibare preventivamente i profili di incompatibilità con il diritto europeo. In tali ipotesi spetta a questa Corte giudicare la legge, sia in riferimento ai parametri europei (con riguardo alle priorità, nei giudizi in via di azione, si veda, ad esempio, la sentenza n. 197 del 2014, ove si afferma che «la verifica della conformità della norma impugnata alle regole di competenza interna è preliminare al controllo del rispetto dei principi comunitari (sentenze n. 245 del 2013, n. 127 e n. 120 del 2010)».



Una norma eurounitaria può essere ritenuta ad efficacia diretta (cd. *self executing*) quando, a prescindere dall'atto comunitario in cui è contenuta (sia esso o meno direttamente applicabile) imponga ai destinatari un comportamento preciso ed incondizionato e contenga una disciplina completa che non necessita di una normativa ulteriore di attuazione da parte degli Stati membri, o comunque individui un diritto soggettivo o prescriva un obbligo che possano essere immediatamente fatti valere in un giudizio.

La Corte di giustizia ha da tempo chiarito che in tutti i casi in cui le disposizioni di una direttiva appaiono, dal punto di vista sostanziale, incondizionate e sufficientemente precise, i singoli possono farle valere dinanzi ai giudici nazionali nei confronti dello Stato membro, vuoi qualora quest'ultimo abbia omesso di trasporre la direttiva in diritto nazionale entro i termini, vuoi qualora l'abbia recepita in modo non corretto (v., in particolare, le sentenze 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, Francovich, punto 11, e 11 luglio 2002, causa C-62/00, Marks & Spencer, punto 25, e la sentenza 5 ottobre 2004, cause riunite C-397/01 a C-403/01, Pfeiffer e a., punto 103).

Alla luce della citata giurisprudenza, deve ritenersi che le disposizioni della direttiva n. 2003/109 — nella parte rilevante ai fini del caso in esame — non possano essere ritenute ad efficacia diretta.

Devono, a tal fine, essere considerati i seguenti elementi:

L'art. 11 primo comma lettera *f*) della direttiva prevede espressamente che il soggiornante di lungo periodo goda espressamente dello stesso trattamento dei cittadini nazionali anche per l'accesso alla «procedura per l'ottenimento di un alloggio», ma, allo stesso tempo, prevede che lo Stato membro possa limitare la parità di trattamento ai casi in cui il richiedente ha eletto dimora o risiede abitualmente nel suo territorio;

le previsioni in esame, pur essendo chiare e precise, non sono incondizionate, in quanto prevedono la possibilità di un intervento limitativo dello Stato membro;

la direttiva in esame è stata attuata con il decreto legislativo n. 3/2007 (*cf.* in particolare art. 9, comma 12, lettera *c*).

Le stesse integrano, pertanto, quali norme interposte, il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, primo comma Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali.

Del pari non appare possibile l'interpretazione delle disposizioni della L.R. n. 16/2016 orientata in senso conforme alle disposizioni costituzionali.

L'art. 22 della L.R. n. 16, infatti, limita espressamente il diritto di accesso ai servizi abitativi pubblici al possesso, tra gli altri, del requisito di residenza quinquennale (o di svolgimento di attività lavorativa nella Regione Lombardia).

La chiara lettera della legge, confermata anche dall'utilizzo di espressioni dal senso univoco (quali «i beneficiari dei servizi abitativi pubblici devono avere i seguenti requisiti»), non consente alcuna interpretazione conforme all'art. 3 Cost.

In conclusione, si ritiene che il presente giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale — che, pertanto, si solleva — dell'art. 22, comma 1 lettera *b*) della L.R. Lombardia n. 16/2016, per contrasto con l'art. 3 Cost. — per i titolari di protezione internazionale e di protezione umanitaria con l'art. 10 Cost. — nonché per contrasto con l'art. 117 comma 1 Cost., in relazione alla direttiva n. 2003/109, interpretata alla luce dell'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali.

6. Rilevanza.

In merito alla rilevanza della questione, atteso che i ricorrenti censurano più disposizioni del regolamento regionale (emesso in attuazione della legge regionale n. 16/2016, il cui scrutinio di costituzionalità appare imprescindibile ai fini della risoluzione del caso in esame), appare opportuno premettere alcune considerazioni di carattere generale.

In primo luogo si osserva come il requisito relativo alla residenza o attività lavorativa nella regione si ponga come necessariamente pregiudiziale rispetto agli ulteriori elementi ritenuti discriminatori dai ricorrenti. Ove, infatti, il beneficiario del servizio abitativo pubblico non risieda o non svolga attività lavorativa nella Regione Lombardia da oltre 5 anni, egli non avrà diritto di accedere al predetto servizio, indipendentemente dalla titolarità di altri beni immobili ubicati nel territorio italiano o all'estero (e alla prova di tale titolarità).

In secondo luogo si osserva come — lette le disposizioni della legge regionale n. 16/2016 — ben sia possibile accettare la natura discriminatoria delle disposizioni regolamentari relative agli ulteriori requisiti censurati dai ricorrenti, a prescindere da una pronuncia della Corte costituzionale sulla predetta legge.

La legge regionale n. 16, infatti, prevede che, ai sensi dell'art. 1, comma 1, finalità dei servizi abitativi pubblici sia quella di «soddisfare il bisogno abitativo primario e ridurre il disagio abitativo dei nuclei familiari, nonché di particolari categorie sociali in condizioni di svantaggio». L'art. 22 della detta legge, poi, indica tra i requisiti per avere accesso ai servizi abitativi pubblici l'«assenza di titolarità di diritti di proprietà o di altri diritti reali di godimenti su beni immobili adeguati alle esigenze del nucleo familiare, ubicati nel territorio italiano o all'estero». Mentre tale pre-



visione appare del tutto coerente con quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 176/2000 (in merito alla non irragionevolezza di una previsione che preveda una preclusione all'accesso ai servizi di edilizia residenziale pubblica per chi aspiri all'assegnazione di un alloggio, pur essendo titolare di un bene della stessa natura dalla quale ricavi un'«utilità comparabile» con quelle di un alloggio situato in un «luogo adeguato»), a diverse conclusioni deve giungersi con riferimento alla disposizione contenuta nell'art. 7, comma 1, lettera D — nella parte in cui considera, ai fini di una valutazione di adeguatezza dell'alloggio, la sola metratura dello stesso. L'accertamento della ragionevolezza di tale previsione (e di quella, del tutto conseguente, relativa all'onere di documentazione dell'assenza di proprietà all'estero), ai fini della valutazione dell'esistenza di una discriminazione, ben potrebbe essere effettuato da questo giudice — in seguito alla preliminare e non eludibile valutazione da parte del giudice delle leggi sulla costituzionalità della previsione del requisito di residenza ed attività lavorativa quinquennale — con conseguente disapplicazione della disposizione regolamentare.

Tanto premesso, occorre distinguere la posizione del ricorrente sig. K. da quella delle due associazioni ricorrenti.

In merito al sig. K., dai documenti prodotti dalla difesa del ricorrente, emerge che: egli, di nazionalità tunisina, è arrivato in Italia nel 2009 con un visto per motivi di studio; nel 2012, dopo aver conseguito la laurea in Discipline delle arti, della musica e dello spettacolo presso l'Università di Roma Tre, ha proseguito gli studi specialistici all'estero, per poi tornare in Italia nel 2015 (doc. 15 e 16); dal 2015 risiede in Lombardia con la moglie e lavora a Milano; dopo la nascita della figlia (il 27 luglio 2017), nel settembre del 2017 ha presentato la domanda per l'assegnazione dell'alloggio ERP presso il servizio sportello al pubblico e monitoraggio servizi — area assegnazioni alloggi ERP del Comune di Milano; egli si è recato al colloquio, ma il funzionario del comune, dopo aver constatato l'assenza del requisito della residenza o del lavoro nel quinquennio antecedente, ha archiviato la domanda (fatto non contestato).

Per poter decidere la domanda del ricorrente — di accertare il carattere discriminatorio dell'esclusione del ricorrente in ragione del mancato possesso del requisito della residenza o attività lavorativa quinquennale e di ordinare alla regione resistente di modificare il predetto regolamento, escludendo le previsioni discriminatorie — e si rende pertanto necessario applicare la L.R. n. 16/2016 (prima ancora che il regolamento n. 4/2017, che alla stessa ha dato attuazione). Le disposizioni di tale legge, infatti, costituiscono l'indefettibile presupposto normativo del regolamento ritenuto discriminatorio ed oggetto del presente giudizio. Il sig. K., infatti, non potrebbe accedere ai servizi abitativi pubblici — in relazione ai quali aveva presentato una domanda — atteso che lo stesso non possiede il requisito previsto dall'art. 22 lettera b) della citata legge regionale. L'eventuale accertamento della natura discriminatoria di tale disposizione, pertanto, non può prescindere dallo scrutinio relativo alla conformità o meno di tale previsione al disposto dell'art. 3 della Costituzione.

Con riferimento alle censure svolte dalla difesa della regione resistente, si osserva che, ai fini dell'accertamento dell'invocata discriminazione, appare del tutto irrilevante il fatto che, al momento della presentazione della domanda, fosse vigente il regolamento regionale antecedente al regolamento n. 4/2017, atteso che il requisito della residenza o attività lavorativa quinquennale — requisito il cui possesso si pone, come evidenziato poco sopra, come dirimente rispetto agli altri requisiti, in parte censurati nel presente ricorso — era presente in entrambe le disposizioni (in quanto attuativo delle vigenti leggi regionali).

Del pari inconferente appare il richiamo al fatto che il Comune di Milano non sarebbe stato individuato ai fini della sperimentazione (DGR n. 73316 del 30 ottobre 2017), atteso che il regolamento è comunque entrato in vigore in seguito al decorso di sei mesi dalla data di pubblicazione nel BURL (avvenuta l'8 agosto 2017) e che le sue disposizioni sono vincolanti per tutti i comuni lombardi.

In merito alla posizione delle due associazioni ricorrenti, basti osservare che il NAGA e l'ASGI hanno proposto, in proprio, l'azione collettiva ex art. 5 del decreto legislativo n. 215/2003 volta ad accettare il carattere discriminatorio della condotta tenuta dalla Regione Lombardia, consistente nell'aver emanato il regolamento regionale di cui alla deliberazione X/7004 del 31 luglio 2007 nella parte in cui — tra le altre disposizioni censurate — prevede, per l'accesso ai servizi abitativi pubblici il requisito della residenza o attività lavorativa quinquennale nella detta regione, o, in subordine, nella parte in cui prevede detti requisiti anche per i nuclei familiari in condizioni di indigenza di cui all'art. 13 del regolamento e per gli interventi di emergenza abitativa di cui all'art. 23, comma 13, L.R. n. 16/2016. Appare, pertanto, evidente la rilevanza della questione di costituzionalità per l'accertamento della ragionevolezza o della non ragionevolezza — e, dunque, della discriminazione — delle disposizioni censurate. Del pari rilevante, con riferimento alle due associazioni ricorrenti, portatrici di interessi collettivi (e, nel caso di specie, portatrici del diritto dei titolari di protezione internazionale e di protezione umanitaria a non essere discriminati) la questione con riferimento alla posizione dei richiedenti, già titolari di protezione internazionale e di protezione umanitaria.



7. Non manifesta infondatezza.

a) La questione di costituzionalità dell'art. 22, comma 1, lettera b) della L.R. n. 16/2016 appare, ad avviso di questo giudice, non manifestamente infondata in relazione, in primo luogo, all'art. 3 Cost.

L'art. 22, comma 1, lettera b) della legge citata indica, tra i requisiti per avere accesso ai servizi abitativi pubblici, la «residenza anagrafica o lo svolgimento di attività lavorativa in Regione Lombardia per almeno 5 anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda».

La disposizione in esame trova applicazione per tutti i beneficiari dei servizi abitativi pubblici e, dunque, anche per i «nuclei familiari in condizioni di indigenza» (art. 23, comma 3 della legge n. 16/2016, ai sensi del quale «si considerano in condizioni di indigenza i nuclei familiari che dichiarano una situazione economica pari o inferiore all'indicatore di situazione economica equivalente corrispondente ad una soglia di povertà assoluta e di grave deprivazione materiale ...») e nell'ambito della c.d. «emergenza abitativa» disciplinata dall'art. 23, comma 13 della legge in esame (cioè nell'ambito dell'intervento volto a «contenere il disagio abitativo di particolari categorie sociali, soggette a procedure esecutive di rilascio degli immobili»).

La Corte costituzionale ha da tempo rilevato che le finalità proprie dell'edilizia residenziale pubblica sono quelle di «garantire un'abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi» (sentenza n. 176 del 2000), al fine di assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti (art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), mediante un servizio pubblico deputato alla «provvisoria di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti» (sentenze n. 417 del 1994, n. 347 del 1993, n. 486 del 1992). Più di recente, il Giudice delle leggi ha espressamente affermato che «dal complesso delle disposizioni costituzionali relative al rispetto della persona umana, della sua dignità e delle condizioni minime di convivenza civile, emerge, infatti, con chiarezza che l'esigenza dell'abitazione assume i connotati di una pretesa volta a soddisfare un bisogno sociale ineludibile, un interesse protetto, cui l'ordinamento deve dare adeguata soddisfazione, anche se nei limiti della disponibilità delle risorse finanziarie. Per tale motivo, l'accesso all'edilizia residenziale pubblica è assoggettato ad una serie di condizioni relative, tra l'altro, ai requisiti degli assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica, quali, ad esempio, il basso reddito familiare (sentenza n. 121 del 1996) e l'assenza di titolarità del diritto di proprietà o di diritti reali di godimento su di un immobile adeguato alle esigenze abitative del nucleo familiare dell'assegnatario stesso, requisiti sintomatici di una situazione di reale bisogno» (Corte costituzionale n. 168/2014).

In questa prospettiva, la legge n. 16 del 2016 della Regione Lombardia, intitolata «Disciplina regionale dei servizi abitativi», dispone, all'art. 1, che «la presente legge disciplina i soggetti, i servizi e gli strumenti del sistema regionale dei servizi abitativi al fine di soddisfare il fabbisogno abitativo primario e di ridurre il disagio abitativo dei nuclei familiari, nonché di particolari categorie sociali in condizioni di svantaggio». Nel capo dedicato alla «disciplina dei servizi abitativi pubblici», all'art. 21 prevede che tali servizi «si rivolgono ai nuclei familiari che si trovano in uno stato di disagio economico, familiare ed abitativo, accertato ai sensi del regolamento di cui all'art. 23» (sopra citato). Al fine di realizzare tale servizio sociale, la regione ha stabilito, all'art. 22, specifici criteri di accesso per l'assegnazione dei beni facenti parte del patrimonio abitativo regionale in esame, fra i quali — accanto alla previsione di indicatori del basso reddito e della assenza di titolarità di diritti di proprietà o di altri diritti reali di godimento su beni immobili adeguati alle esigenze abitative del nucleo familiare richiedente — indica, alla lettera b), il diverso criterio della residenza o dello svolgimento dell'attività lavorativa protratta per cinque anni sul territorio regionale.

La Corte costituzionale ha, peraltro, affermato «il principio che “se al legislatore, sia statale che regionale (e provinciale), è consentito introdurre una disciplina differenziata per l'accesso alle prestazioni assistenziali al fine di conciliare la massima fruibilità dei benefici previsti con la limitatezza delle risorse finanziarie disponibili” (sentenza n. 133 del 2013), tuttavia “la legittimità di una simile scelta non esclude che i canoni selettivi adottati debbano comunque rispondere al principio di ragionevolezza” (sentenza n. 133 del 2013) e che, quindi, debbano essere in ogni caso coerenti ed adeguati a fronteggiare le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto principale di fruibilità delle provvidenze in questione (sentenza n. 40 del 2011)» (sentenza n. 168 del 2014). Ha inoltre affermato che «l'introduzione di regimi differenziati è consentita solo in presenza di una causa normativa non palesemente irrazionale o arbitraria, che sia cioè giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l'attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la *ratio*» (sentenza n. 172 del 2013).

Con particolare riferimento al requisito della residenza protratta, proprio nella sentenza invocata, non pertinentemente, dalla difesa regionale (la sentenza n. 32/2008), la Corte costituzionale — chiamata a valutare la legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 41-bis, della legge della Regione Lombardia 5 gennaio 2000, n. 1 (così come modificata legge della Regione Lombardia 8 febbraio 2005, n. 7) che prevedeva, per la presentazione della domanda, il requisito della residenza protratta in Lombardia o dell'attività lavorativa in detta regione per 5 anni antecedenti alla



data della domanda — ha affermato che il requisito della residenza continuativa, ai fini dell'assegnazione, risulta non irragionevole (sentenza n. 432 del 2005) quando si pone in coerenza con le finalità che il legislatore intende perseguire (sentenza n. 493 del 1990), specie là dove le stesse realizzino un equilibrato bilanciamento tra i valori costituzionali in gioco (ordinanza n. 393 del 2007).

Nella sentenza in esame, il Giudice delle leggi non si era, però, ancora pronunciato sul rispetto dei principi di ragionevolezza ed eguaglianza.

Nelle pronunce successive a quella del 2008, la Corte costituzionale ha infatti chiarito che la previsione del requisito della residenza protratta per un predeterminato e significativo periodo minimo di tempo (nella specie, quinquennale), ove di carattere generale e dirimente, non risulta rispettosa dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza, in quanto «introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari», non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la durata prolungata della residenza e le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che in linea astratta ben possono connotare la domanda di accesso al sistema di protezione sociale (sentenza n. 40 del 2011)» (sentenza n. 222 del 2013).

Alla luce della giurisprudenza costituzionale appena ricordata (non specificamente presa in esame dalla difesa regionale, né nella comparsa di costituzione, né nelle note difensive autorizzate), ad avviso di questo giudice, la norma in esame risulta lesiva dell'art. 3 Cost.

La configurazione della residenza (o dell'occupazione) protratta come condizione dirimente per l'accesso ai servizi abitativi pubblici, anche per le famiglie economicamente deboli, si pone, difatti, in patente contrasto con la vocazione sociale propria dell'esigenza dell'abitazione (nei limiti sopra ricordati).

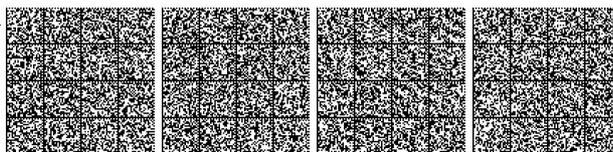
Il servizio abitativo pubblico, infatti, rispondendo direttamente a finalità di eguaglianza sostanziale predicata espressamente dall'art. 3, secondo comma Cost., garantisce un'abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi ed elimina un ostacolo che limita detta eguaglianza ed impedisce il pieno sviluppo della persona umana.

Il requisito previsto dalla norma in esame — che non si limita a riconoscere una preferenza a chi risiede o lavora in Lombardia da «almeno cinque anni», ma che prevede il requisito del radicamento territoriale legato al solo decorso del quinquennio come limite di accesso al servizio abitativo — non ha, viceversa, alcun ragionevole collegamento con la funzione sociale dei servizi abitativi pubblici.

In secondo luogo, si osserva come il limite alla prestazione sociale oggetto del presente giudizio — il requisito di residenza o attività lavorativa quinquennale — non risponda al necessario criterio di ragionevolezza. Non vi è, infatti, alcuna ragionevole correlazione tra la durata della residenza, prevista dall'art. 22, lettera *b*) della legge n. 16/2016 (durata che costituisce l'unico strumento di valutazione del radicamento con il territorio), e la situazione di disagio economico che il servizio abitativo pubblico mira ad alleviare. Non può infatti ragionevolmente presumersi che coloro che vivono nella Regione Lombardia da meno di cinque anni soffrano una condizione di disagio minore rispetto a chi vi risieda da più anni. La Corte costituzionale ha già affermato che il requisito della residenza protratta, ove di carattere generale e dirimente (come nel caso di specie), non risulta rispettosa dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza, in quanto «introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari, non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la durata prolungata della residenza e le situazioni di bisogno e di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che in linea astratta ben possono connotare la domanda di accesso al sistema protezione sociale» (sentenza n. 222 del 2013).

In terzo luogo, si osserva come l'applicazione del requisito di residenza o di lavoro quinquennale anche ai casi di «nuclei familiari in condizioni di indigenza» porti ad escludere — come peraltro già affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 166/2018 — che possa ravvisarsi alcuna ragionevole correlazione tra il soddisfacimento dei bisogni abitativi primari della persona che versi in condizioni di «di povertà assoluta e di grave deprivazione materiale» (art. 23 legge n. 16/2016) e sia insediata nel territorio regionale e la lunga protrazione nel tempo di tale radicamento territoriale (*cf.*, altresì, Corte Cost. 222 del 2013, n. 40 del 2011 e n. 187 del 2010).

b) La questione appare, inoltre, per quanto riguarda il ricorso proposto dalle associazioni, non manifestamente infondata anche con riferimento all'art. 10 Cost. (oltre che all'art. 3 Cost., per le ragioni sopra richiamate), per quanto riguarda la categoria dei titolari di protezione internazionale e di protezione umanitaria.



L'art. 10 comma III Cost., infatti, prevede che: «lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge».

La Suprema corte (*cf.* Cassazione 4 agosto 2016 n. 16362) ha da tempo chiarito che il diritto d'asilo, ex art. 10 Cost., risulta interamente attuato e regolato attraverso le tre forme di protezione previste dall'ordinamento vigente (rifugio, protezione sussidiaria e protezione umanitaria).

Orbene, l'art. 22 della L.R. n. 16/2016 trova applicazione nei confronti di tutti i potenziali richiedenti e dunque anche nei confronti dei titolari di protezione internazionale e di protezione umanitaria.

Il decreto legislativo n. 251 del 2007 — che ha disciplinato, in attuazione della direttiva n. 2004/83/CE (cd «Direttiva qualifiche»), il riconoscimento allo straniero della qualifica di rifugiato o del diritto alla protezione sussidiaria in base ai principi già contenuti nella Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 — prevede che uno dei requisiti per ottenere la protezione in esame sia proprio l'impossibilità di fare ritorno nel proprio Paese d'origine. Del pari, uno dei requisiti per il riconoscimento della protezione umanitaria è rappresentato dall'impedimento all'esercizio delle libertà democratiche nel paese d'origine (e, dunque, l'impossibilità di fare ritorno nel detto paese).

La possibilità di accedere al servizio di edilizia residenziale pubblica, per tali categorie di persone, non può pertanto essere ragionevolmente legata al radicamento sul territorio (né tale radicamento può essere ritenuto rispettoso del principio di proporzionalità), ma, una volta ottenuta la protezione — in ragione dei requisiti previsti per il riconoscimento dello status di rifugiato, di quella sussidiaria o umanitaria — la situazione di bisogno (che legittima la presentazione della domanda) dovrebbe essere disciplinata con riferimento ad altre condizioni (individuata dal legislatore in armonia con le finalità della legge sopra descritte, ed in coerenza con le caratteristiche dei titolari di protezione e con i diritti ad essa connessi).

c) La questione appare, inoltre, non manifestamente infondata anche con riferimento all'art. 117 Cost., in relazione alla direttiva n. 2003/109 (e segnatamente all'art. 11).

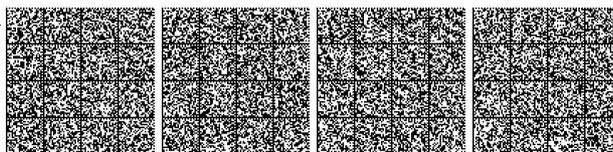
L'art. 11 della direttiva in esame prevede che: «Il soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda: ... lettera f) l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi, nonché alla procedura per l'ottenimento di un alloggio». Il secondo comma dispone: «Per quanto riguarda le disposizioni del paragrafo 1, lettere b), d), e), f) e g), lo Stato membro interessato può limitare la parità di trattamento ai casi in cui il soggiornante di lungo periodo, o il familiare per cui questi chiede la prestazione, ha eletto dimora o risiede abitualmente nel suo territorio».

Nella disposizione normativa in esame non si prevede soltanto una limitazione per chi «dimora o risiede abitualmente», ma si impone una preclusione all'accesso, in difetto di un requisito di residenza prolungata (o di attività lavorativa) per ben cinque anni.

In relazione ai requisiti di residenza prolungata, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha affermato che «una siffatta normativa nazionale, che svantaggia taluni cittadini di uno Stato membro per il solo fatto che essi hanno esercitato la loro libertà di circolare e di soggiornare in un altro Stato membro, costituisce una restrizione alle libertà riconosciute dall'art. 21, n. 1, TFUE ad ogni cittadino dell'Unione», e che «una simile restrizione può essere giustificata, con riferimento al diritto dell'Unione, solo se è basata su considerazioni oggettive indipendenti dalla cittadinanza delle persone interessate ed è proporzionata allo scopo legittimamente perseguito dal diritto nazionale» (sentenza 21 luglio 2011, in causa C-503/09, Stewart, punti 86 e 87; si vedano anche le sentenze 26 febbraio 2015, in causa C-359/13, B. Martens; 24 ottobre 2013, in causa C-220/12, Andreas Ingemar Thiele Meneses (punti 22-29); 15 marzo 2005, in causa C-209/03, The Queen, ex parte di Dany Bidar, punti 51-54; 23 marzo 2004, in causa C-138/02, Brian Francis Collins; 30 settembre 2003, in causa C-224/01, Gerhard Köbler).

La Corte di giustizia non esclude a priori l'ammissibilità di requisiti di residenza per l'accesso a prestazioni erogate dagli Stati membri, ma richiede che la norma persegua uno scopo legittimo, che sia proporzionata, e che il criterio adottato non sia «troppo esclusivo», potendo sussistere altri elementi rivelatori del «nesso reale» tra il richiedente e lo Stato (si vedano le citate sentenze Stewart, punti 92 e 95, e Thiele Meneses, punto 36).

Orbene, non sembra potersi ritenere che la norma in esame, alla luce delle considerazioni sopra espresse, persegua uno scopo legittimo. Se, infatti, scopo della legge è quello di «soddisfare il fabbisogno abitativo primario e di ridurre il disagio abitativo dei nuclei familiari, nonché di particolari categorie sociali in condizioni di svantaggio» (art. 1 della legge n. 16/16), non si comprende come tale scopo possa essere raggiunto attraverso l'esclusione *tout court* di persone bisognose (tra le quali anche quelle appartenenti a nuclei familiari in condizioni di indigenza) che risiedono in Lombardia da un periodo di tempo inferiore ai 5 anni.



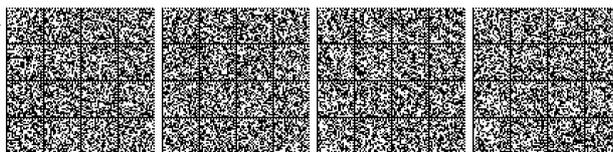
La disposizione normativa oggetto del presente procedimento, inoltre, non appare rispettosa del principio di proporzionalità, prevedendo l'obbligo incondizionato di residenza da almeno cinque anni quale presupposto necessario per la stessa ammissione al beneficio dell'accesso all'edilizia residenziale pubblica e non, invece, come mera regola di preferenza.

Il fatto che tale disposizione si risolva in una discriminazione anche per i cittadini italiani (non radicati in Lombardia da più di cinque anni) non è poi rilevante ai fini della conformità al diritto europeo (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenze Thiele Meneses, punto 27; 16 gennaio 2003, in causa C-388/01, Commissione, punto 14; 6 giugno 2000, in causa C-281/98, Angonese, punto 41).

La Corte costituzionale, peraltro — sebbene investita della questione in via principale e non incidentale, come nel caso di specie — ha già censurato, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., e dell'art. 21 TFUE, una norma che annoverava, fra i requisiti di accesso all'edilizia residenziale pubblica, la «residenza nella Regione da almeno otto anni, maturati anche non consecutivamente»: scrive, in proposito, il Giudice delle leggi «la norma regionale in esame li pone [i cittadini dell'Unione europea] in una condizione di inevitabile svantaggio in particolare rispetto alla comunità regionale, ma anche rispetto agli stessi cittadini italiani, che potrebbero più agevolmente maturare gli otto anni di residenza in maniera non consecutiva, realizzando una discriminazione vietata dal diritto comunitario [...], in particolare dall'art. 18 del TFUE, in quanto determina una compressione ingiustificata della loro libertà di circolazione e soggiorno, garantita dall'art. 21 del TFUE» (sentenza n. 168 del 2014; si vedano anche le sentenze n. 190 del 2014 e n. 264 del 2013).

Al di là ed a prescindere dalla natura — incidentale o principale — del giudizio sottoposto all'esame della Corte, deve pertanto ritenersi che, anche nel caso di specie, la previsione dell'obbligo di residenza da almeno cinque anni, quale presupposto necessario per la stessa ammissione al beneficio dell'accesso all'edilizia residenziale pubblica (e non, quindi, come mera regola di preferenza), determini un'irragionevole discriminazione sia nei confronti dei cittadini dell'Unione, ai quali deve essere garantita la parità di trattamento rispetto ai cittadini degli Stati membri (art. 24, par. 1, della direttiva n. 2004/38/CE), sia nei confronti dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, i quali, in virtù dell'art. 11, paragrafo 1, lettera *f*), della direttiva n. 2003/109/CE, godono dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda anche l'accesso alla procedura per l'ottenimento di un alloggio.

La fattispecie in esame è dunque sovrapponibile a quella già esaminata dalla Corte costituzionale, sebbene in via principale e non incidentale, quanto ai principi affermati, nella sentenza n. 168/2014, avente ad oggetto la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Valle d'Aosta n. 3 del 2013, nella parte in cui indica, fra i requisiti di accesso all'edilizia residenziale pubblica, quello della «residenza» nella Regione da almeno otto anni, maturati anche non consecutivamente». Nella pronuncia in esame — con argomentazioni che, nella parte relativa alla valutazione del principio di ragionevolezza, ben possono essere valutate nel caso in esame, relativo ad un giudizio in via incidentale — il Giudice delle leggi ha ravvisato nel requisito della residenza protratta un'irragionevole discriminazione sia nei confronti dei cittadini dell'Unione, sia nei confronti dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo. Si legge, difatti, nella citata sentenza: «quanto ai primi, risulta evidente che la norma regionale in esame li pone in una condizione di inevitabile svantaggio in particolare rispetto alla comunità regionale, ma anche rispetto agli stessi cittadini italiani, che potrebbero più agevolmente maturare gli otto anni di residenza in maniera non consecutiva, realizzando una discriminazione vietata dal diritto comunitario (oggi «diritto dell'Unione europea», in virtù dell'art. 2, numero 2, lettera *a*, del Trattato di Lisbona, che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007), in particolare dall'art. 18 del TFUE, in quanto determina una compressione ingiustificata della loro libertà di circolazione e soggiorno, garantita dall'art. 21 del TFUE. Infatti, il requisito della residenza protratta per otto anni sul territorio regionale induce i cittadini dell'Unione a non esercitare la libertà di circolazione abbandonando lo Stato membro cui appartengono (Corte di giustizia, sentenza 21 luglio 2011, in causa C-503/09, Stewart), limitando tale libertà in una misura che non risulta né proporzionata, né necessaria al pur legittimo scopo di assicurare che a beneficiare della provvidenza siano soggetti che abbiano dimostrato un livello sufficiente di integrazione nella comunità presso la quale risiedono (Corte di giustizia, sentenza 23 marzo 2004, in causa C-138/02, Collins), anche al fine di evitare oneri irragionevoli onde preservare l'equilibrio finanziario del sistema locale di assistenza sociale (Corte di giustizia, sentenza 2 agosto 1993, in cause riunite C-259/91, C-331/91 e C-332/91, Allué). Non è, infatti, possibile presumere, intermini assoluti, che i cittadini dell'Unione che risiedono nel territorio regionale da meno di otto anni, ma che siano pur sempre ivi stabilmente residenti o dimoranti, e che quindi abbiano instaurato un legame con la comunità locale, versino in stato di bisogno minore rispetto a chi vi risiede o dimora da più anni e, per ciò stesso siano estromessi dalla possibilità di accedere al beneficio. Sulla base di analoghe argomentazioni, è agevole ravvisare la portata irragionevolmente



discriminatoria della norma regionale impugnata anche con riguardo ai cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo. L'art. 11 della direttiva n. 2003/109/CE stabilisce, alla lettera *f*) del paragrafo 1, che il soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda «l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi, nonché alla procedura per l'ottenimento di un alloggio». Tale previsione, che è stata recepita dall'art. 9, comma 12, lettera *c*), del decreto legislativo n. 286 del 1998 (nel testo modificato dal decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3, recante «Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo»), mira ad impedire qualsiasi forma dissimulata di discriminazione che, applicando criteri di distinzione diversi dalla cittadinanza, conduca di fatto allo stesso risultato, a meno che non sia obiettivamente giustificata e proporzionata al suo scopo. La previsione di una certa anzianità di soggiorno o di residenza sul territorio ai fini dell'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, che si aggiunge al requisito prescritto per ottenere lo *status* di soggiornante di lungo periodo, costituito dal possesso del permesso di soggiorno da almeno cinque anni nel territorio dello Stato, ove tale soggiorno non sia avvenuto nel territorio della regione, potrebbe trovare una ragionevole giustificazione nella finalità di evitare che detti alloggi siano assegnati a persone che, non avendo ancora un legame sufficientemente stabile con il territorio, possano poi rinunciare ad abitarvi, rendendoli inutilizzabili per altri che ne avrebbero diritto, in contrasto con la funzione socio-assistenziale dell'edilizia residenziale pubblica. Tuttavia, l'estensione di tale periodo di residenza fino ad una durata molto prolungata, come quella pari ad otto anni prescritta dalla norma impugnata, risulta palesemente sproporzionata allo scopo ed incoerente con le finalità stesse dell'edilizia residenziale pubblica ... ».

La giurisprudenza costituzionale appena richiamata consente di ritenere che anche il requisito di residenza protratta per cinque anni in Lombardia o di svolgimento di attività lavorativa (nella medesima regione) nel quinquennio almeno precedente la data di presentazione della domanda non possa giustificarsi in ragione dell'esigenza di evitare di assegnare i servizi abitativi pubblici a persone che non hanno un legame sufficientemente stabile con il territorio, atteso che richiedere una residenza di almeno cinque anni si appalesa in contrasto con le finalità della legge sull'edilizia residenziale pubblica e risulta irragionevole e del tutto sproporzionato rispetto allo scopo perseguito (essendo, peraltro, previsto come criterio esclusivo per valutare l'esistenza di un determinato livello di radicamento territoriale).

P. Q. M.

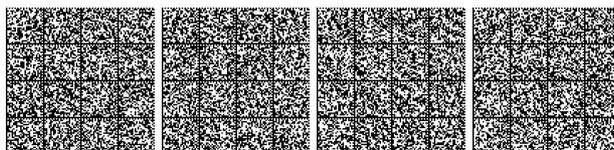
Visto l'art. 23 della legge n. 87/1953, ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza rimette alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 1 lettera b) della L.R. Lombardia n. 16/2016, per contrasto con l'art. 3, nonché per contrasto con l'art. 117 comma 1 Cost., in relazione alla direttiva n. 2003/109 e, per i titolari di protezione internazionale e di protezione umanitaria, anche per contrasto con l'art. 10 Cost., nella parte in cui annovera, fra i requisiti di accesso all'edilizia residenziale pubblica, quello della «residenza anagrafica o svolgimento di attività lavorativa in Regione Lombardia per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda».

Sospende il giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che la presente ordinanza sia notificata a cura della Cancelleria alle parti, al Presidente del Consiglio dei Ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Milano, 22 gennaio 2019

Il Giudice: FLAMINI



n. 72

*Ordinanza del 18 febbraio 2019 della Corte dei conti - Sezioni riunite in speciale composizione
sul ricorso proposto da Comune di Napoli contro Ministero dell'interno e altri.*

Bilancio e contabilità pubblica - Enti locali - Enti destinatari delle anticipazioni di liquidità a valere sul fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili di cui all'art. 1 del decreto-legge n. 35 del 2013 - Utilizzo della quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'acquisizione delle erogazioni, ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione - Norma di interpretazione autentica sull'esercizio della facoltà di utilizzo da parte degli enti destinatari delle anticipazioni di liquidità.

- Decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125, art. 2, comma 6, come interpretato autenticamente dall'art. 1, comma 814, 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).

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

in speciale composizione

composta dai seguenti magistrati:

Mario Pischetta - Presidente relatore

Emanuela Pesel - Consigliere

Maria Luisa Romano - Consigliere

Domenico Guzzi - Consigliere

Alessandra Sanguigni - Consigliere

Giulia De Franciscis - Consigliere correlatore

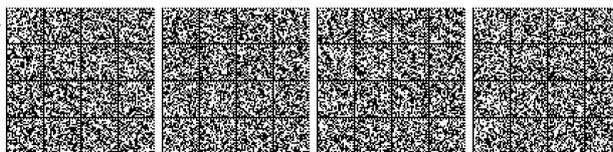
Chiara Vetro - Consigliere

ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio iscritto al n. n. 618/SR/EL del registro di Segreteria di queste Sezioni riunite sul ricorso proposto, ex art. 11, comma 6, lettera e), del codice di giustizia contabile dal Comune di Napoli, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonio Andreottola (antonio.andreottola@pec.comune.napoli.it) e Fabio Ferrari, (fabiomaria.ferrari@pec.comune.napoli.it) ed elettivamente domiciliato presso lo Studio Legale Leone, in Roma, via Appennini n. 46;

avverso la deliberazione della Sezione regionale di controllo della Campania n. 107 del 10 settembre 2018 con la quale è stata affermata l'inadeguatezza delle misure correttive adottate dall'amministrazione ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 148 bis, comma 3, del Testo Unico degli Enti Locali ed è stata preclusa l'attuazione dei programmi di spesa nei termini meglio specificati in parte motiva;

Visto il ricorso introduttivo del giudizio;

Visti i decreti presidenziali di fissazione dell'odierna udienza, di composizione del Collegio e di nomina dei relatori del presente giudizio;



Esaminati gli atti e i documenti di causa;

Uditi, nell'udienza pubblica del 21 novembre 2018, il consigliere relatore Giulia De Franciscis, l'avv. Fabio Ferrari, per la parte ricorrente ed il Pubblico Ministero nella persona del vice Procuratore generale cons. Marco Boncompagni;

Vista la sentenza non definitiva in data odierna con la quale è stato respinto il motivo d'impugnazione relativo alla violazione e falsa applicazione dell'art. 148 bis, comma 3, del Testo unico degli enti locali ed è stata accolta la domanda cautelare, sospendendo l'efficacia della delibera impugnata.

RITENUTO IN FATTO

1. Con ricorso depositato in data 11 ottobre 2018, ritualmente notificato, il Comune di Napoli contesta la deliberazione n. 107 del 10 settembre 2018, con la quale la Sezione regionale di controllo della Campania ha statuito l'inadeguatezza delle misure correttive adottate dall'amministrazione ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 148 bis, comma 3, del Testo Unico degli Enti Locali (Tuel), approvato con d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267 e successive modifiche ed integrazioni, ed ha precluso l'attuazione dei programmi di spesa nei termini meglio specificati in parte motiva, sino all'adozione delle necessarie manovre correttive.

La delibera impugnata è la prosecuzione del procedimento avviato con la deliberazione n. 240 del 16 ottobre 2017 nella quale venivano accertate diverse irregolarità e criticità, tra le quali, per quanto interessa in questa sede, l'erroneità del riaccertamento straordinario dei residui, e veniva chiesto all'amministrazione comunale di provvedere, a titolo di misure correttive ex art. 148 bis Tuel, alla riedizione del predetto riaccertamento straordinario, con specifico riferimento alla costituzione e corretta quantificazione del fondo oneri e passività potenziali e del fondo destinato alla neutralizzazione finanziaria dell'anticipazione ottenuta dal fondo di rotazione ai sensi dell'art. 243-ter Tuel.

La delibera accertava altre irregolarità che, in seguito a ricorso giurisdizionale del comune, venivano in parte ridimensionate con sentenza di queste Sezioni riunite n. 11/2018.

Successivamente alla pubblicazione della predetta sentenza la Giunta comunale con deliberazione n. 170 del 20 aprile 2018, adottava le misure correttive richieste dalla Sezione di controllo, nell'ambito delle quali si è proceduto alla riedizione del riaccertamento straordinario dei residui ed al conseguente ricalcolo dei disavanzi da applicare a ciascun esercizio, a far data dal primo gennaio 2015.

L'esame delle suddette misure correttive ha portato all'adozione della pronuncia impugnata.

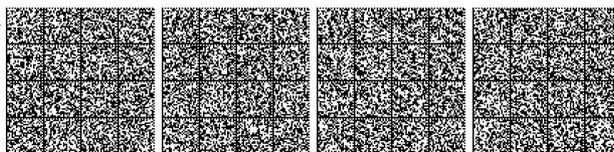
Il giudizio negativo della Sezione regionale si fonda sulla contestazione dall'amministrazione di diverse irregolarità e criticità contabili, consistenti:

- a) nella errata riedizione del riaccertamento straordinario dei residui;
- b) nel conseguente errato calcolo del "maggiore disavanzo" (c.d. extra-deficit);
- c) nella mancata applicazione nell'esercizio 2018 della quota di maggior disavanzo non recuperato nei due esercizi precedenti;
- d) nella inidoneità del piano straordinario di alienazioni a far fronte ai minori trasferimenti erariali che si sarebbero verificati nel 2019 in conseguenza dell'accertata elusione del saldo di finanza pubblica.

Con particolare riferimento alle irregolarità concernenti la riedizione del riaccertamento straordinario la Sezione regionale di controllo contesta l'erroneità dell'azzeramento del Fondo anticipazioni liquidità disposto dall'amministrazione, con imputazione del corrispondente importo al Fondo per i crediti di dubbia esigibilità, sostenendo che l'art. 1, comma 814, della l. 27 dicembre 2017, n. 205, dettante l'interpretazione autentica dell'art. 2, comma 6, del d.l. 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla l. 6 agosto 2015, n. 125, non possa essere interpretato nel senso di legittimare *tout court* detta "traslazione" di risorse, avendo soltanto riconosciuto la possibilità di retrodatarne la contabilizzazione degli effetti. Conseguentemente, secondo la Sezione, resta ferma l'interpretazione costituzionalmente orientata ed integrata dai principi dettati in materia dalla Corte costituzionale, precedentemente elaborata e condivisa anche dall'amministrazione comunale, nel senso di ritenere ammissibile la misura in questione esclusivamente nei limiti degli incassi in conto residui registrati nell'anno in corso.

2. Il Comune di Napoli si duole delle statuizioni negative rese nell'impugnata decisione della Sezione regionale di controllo, contestando tutte le criticità riscontrate e, in via cautelare, chiede che ne vengano sospesi gli effetti.

Un primo ordine di contestazioni concerne la violazione e falsa applicazione dell'art. 148 bis, comma 3, del Tuel, sotto il profilo dell'asserito mancato rispetto della procedura bifasica prevista dalla suddetta norma per pervenire al blocco della spesa.



La seconda censura concerne la violazione e falsa applicazione dell'art. 193 Tuel, in quanto la deliberazione non si limita a disporre il blocco della spesa, ma afferma altresì l'obbligo di adozione di provvedimenti di ripristino dello squilibrio, aggiungendo che, in mancanza, si produrrà lo scioglimento degli organi ai sensi e per gli effetti del predetto art. 193.

Il terzo motivo di ricorso contesta sempre la violazione dell'art. 148 bis, comma 3, Tuel, sotto il profilo della mancata specifica indicazione dei programmi di spesa non consentiti.

Il quarto motivo di ricorso contesta nel merito le criticità e le irregolarità contabili riscontrate dalla Sezione di controllo. In particolare, per quanto rileva in questa sede, l'amministrazione ricorrente contesta la censura concernente l'utilizzo in misura integrale delle risorse accantonate nel Fondo anticipazioni liquidità per finanziare il Fondo crediti di dubbia esigibilità.

3. Nelle proprie conclusioni la Procura generale, ritiene infondati tutti i motivi del ricorso ad eccezione di quello riguardante la facoltà di utilizzare le risorse accantonate nel fondo anticipazione di liquidità a copertura del fondo crediti di dubbia esigibilità. Ritiene in proposito che il quadro normativo vigente e gli indirizzi giurisprudenziali espressi dalle Sezioni riunite in sede giurisdizionale (SS.RR. n. 26/2016/EL) e dalla Sezione delle Autonomie di questa Corte (Sez. Aut. n. 33/2015) suffraghino il legittimo esercizio di tale facoltà, sicché l'operato del Comune di Napoli è da ritenere legittimo, avendo dato lineare applicazione alla previsione normativa.

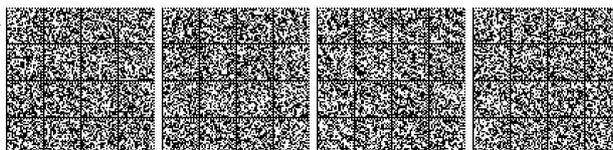
4. All'odierna udienza pubblica le parti hanno illustrato le argomentazioni contenute negli atti scritti confermando le relative conclusioni.

5. Con sentenza non definitiva in pari data, il cui dispositivo è stato letto in udienza, sono stati respinti i motivi di impugnazione di cui ai numeri 1 (comprensivo dei submotivi) 2 e 3 del ricorso, è stato disposto di sollevare con separata ordinanza, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6, del d.l. 19 giugno 2015, n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 6 agosto 2015, n. 125 e dell'art. 1, comma 814, della l. 27 dicembre 2017, n. 205, di interpretazione autentica della predetta norma, è stato sospeso il giudizio in relazione al predetto ed ai restanti capi (n. 5 e 6) di domanda ed è stata accolta la domanda cautelare e per l'effetto è stata sospesa l'efficacia della delibera impugnata.

DIRITTO

1. Le norme di dubbia costituzionalità. Con la presente ordinanza, in aderenza al dispositivo letto in udienza, si solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6, del d.l. 19 giugno 2015, n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 6 agosto 2015, n. 125 ("Gli enti destinatari delle anticipazioni di liquidità a valere sul fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili di cui all'articolo 1 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, utilizzano la quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'acquisizione delle erogazioni, ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione") e dell'art. 1, comma 814, della l. 27 dicembre 2017, n. 205, di interpretazione autentica della predetta norma ("L'articolo 2, comma 6, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, si interpreta nel senso che la facoltà degli enti destinatari delle anticipazioni di liquidità di cui all'articolo 1 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, di utilizzare la quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'acquisizione delle erogazioni, ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione, può essere esercitata anche con effetti sulle risultanze finali esposte nell'allegato 5/2 annesso al decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118, a seguito del riaccertamento straordinario dei residui effettuato ai sensi dell'articolo 3, comma 7, dello stesso decreto legislativo n. 118 del 2011, nonché sul ripiano del disavanzo previsto dal comma 13 del medesimo articolo, limitatamente ai soli enti che hanno approvato il suddetto riaccertamento straordinario a decorrere dal 20 maggio 2015, fermo restando il rispetto dell'articolo 3, comma 8, del medesimo decreto legislativo n. 118 del 2011, il quale prevede che l'operazione di riaccertamento straordinario sia oggetto di un unico atto deliberativo").

2. Legittimazione ad adire la Corte costituzionale. Prima di esporre i motivi che, a parere di questo giudice, rendono le suddette norme contrarie alla Costituzione, appare opportuno precisare che, in base agli artt. 8 e 11, c. 6, del codice della giustizia contabile, approvato con d.lgs 26 agosto 2016, n. 174, queste Sezioni riunite in speciale composizione sono un organo giudicante che esercita la giurisdizione esclusiva della Corte dei conti in tema di contabilità pubblica ex art.103, c. 2, Cost., sicché è indubbia la loro legittimazione ad adire la Corte costituzionale.



3. Rilevanza della questione sul giudizio. Come esposto nella parte in fatto la prima, e più importante, criticità contabile riscontrata dalla Sezione di controllo concerne l'azzeramento del fondo anticipazioni liquidità (FAL), con imputazione del corrispondente importo al fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE). Secondo la Sezione regionale di controllo un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma comporta che l'utilizzo delle risorse accantonate nel FAL a copertura del FCDE è ammissibile soltanto "nei limiti degli incassi in cento residui registrati in corso d'anno" e la norma di interpretazione autentica "non introduce elementi nuovi per l'interpretazione dei presupposti e dei limiti e delle modalità per l'utilizzo del FAL per l'accantonamento a FCDE, ma si limita a stabilire la decorrenza contabile di tale utilizzo"(deliberazione impugnata pag. 37).

Il Comune di Napoli, di contro, sostiene che l'interpretazione costituzionalmente orientata proposta dalla Sezione di controllo non è corretta perché "la disciplina di cui all'art.2, comma 6, del D.L. 78/2015 ed all'art. 1, comma 814, della legge n. 205/2017, non trasforma l'anticipazione di liquidità in una forma di indebitamento, come erratamente sostenuto nella deliberazione gravata, ma, molto più semplicemente, riduce l'ammontare del FCDE di un importo corrispondente all'ammontare dal FAL".

Da quanto detto appare evidente come la decisione che il Collegio deve prendere dipende dall'interpretazione delle norme in questione, nel senso che, se si ritiene corretta l'interpretazione letterale della norma sostenuta dal Comune di Napoli e dalla Procura generale, il ricorso è da accogliere, con il conseguente annullamento della delibera *in parte qua*, mentre, se si ritiene corretta l'opzione ermeneutica costituzionalmente orientata elaborata dalla Sezione regionale di controllo o se dovesse essere dichiarata l'illegittimità costituzionale delle suddette norme, il ricorso sarebbe da respingere, confermando la statuizione della delibera impugnata.

Va peraltro evidenziato che la criticità contabile in questione è quella di maggiore significatività e consistenza economica, atteso che, essendo stato integralmente azzerato il FAL, l'importo del disavanzo del Comune di Napoli è stato diminuito dell'importo di euro 1.140.485.893,16.

Per quanto riguarda il requisito temporale richiesto per l'applicabilità della norma di interpretazione autentica ("limitatamente ai soli enti che hanno approvato il suddetto riaccertamento straordinario a decorrere dal 20 maggio 2015"), dagli atti di causa risulta che il riaccertamento straordinario dei residui, previsto dall'articolo 3, c. 7, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, è stato approvato dal Comune di Napoli con delibera della Giunta comunale n. 370 in data 8 giugno 2015, rettificata con la successiva deliberazione n. 479 del 24 luglio 2015 in relazione ad errori materiali di compilazione (delibera impugnata pag. 33).

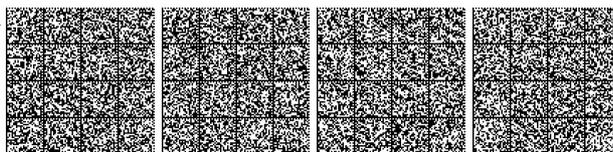
4. Impossibilità di interpretazione costituzionalmente conforme. Sempre in tema di ammissibilità occorre verificare se sia possibile un'interpretazione della norma in questione conforme ai principi costituzionali, atteso che, secondo la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, il giudice *a quo*, pena l'inammissibilità della questione, ha l'onere di verificare se è possibile una interpretazione delle disposizioni sospettate di incostituzionalità in grado di eliminare l'asserito contrasto.

Nel caso in esame tale verifica, è ancor più rilevante perché nella delibera impugnata è esposta un'opzione ermeneutica che eliderebbe il contrasto con le norme costituzionali.

Rinviando per la disamina dell'interpretazione proposta dalla Sezione regionale di controllo al successivo punto 9, è sufficiente anticipare che il Collegio non ritiene possibile un'interpretazione della norma diversa da quella letterale che, unitamente alla legge di interpretazione autentica, non lascia dubbi sulla effettiva volontà del legislatore.

Va evidenziato, infatti, che l'interpretazione adeguatrice non è praticabile a totale discrezione del giudice, ma è legata al presupposto oggettivo costituito dall'esistenza di un dato lessicale polisensibile suscettibile di letture alternative, tale cioè da esprimere, in applicazione dei generali canoni ermeneutici, due o più possibili significati, dei quali uno soltanto compatibile con i precetti costituzionali. Ne consegue che quando, come nel caso di specie, l'univoco tenore letterale della norma non consente altre interpretazioni, l'accesso al sindacato di legittimità costituzionale diventa una strada obbligata.

5. Il fondo anticipazioni liquidità (FAL). Per comprendere l'esatta portata delle disposizioni in esame, appare opportuno chiarire la genesi del fondo anticipazioni liquidità (FAL). A tal fine è necessario richiamare le sentenze n. 181/2015, 269/2016 e 89/2017 della Corte costituzionale che, pronunziandosi sulle anticipazioni di liquidità di cui al d.l. 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla l. 6 giugno 2013, n. 64, hanno affermato che "L'anticipazione non deve [...] rappresentare una risorsa aggiuntiva per la copertura di spese o disavanzi, bensì un istituto di natura finanziario-contabile avente lo scopo di fornire liquidità per onorare debiti pregressi, già regolarmente iscritti in bilancio ed impegnati o comunque vincolati" e, per evitare questo effetto, è stato previsto "l'obbligo di sterilizzare l'anticipazione, affinché la stessa da strumento di flessibilizzazione della cassa non diventi anomalo mezzo di copertura di nuove spese e di riduzione del disavanzo con modalità contrarie agli artt. 81 e 119, sesto comma, Cost."



È stato inoltre precisato che le modalità di contabilizzazione previste dall'art. 1 c. 692, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, (iscrizione nel titolo di spesa riguardante il rimborso dei prestiti, di un fondo anticipazione di liquidità, di importo pari alle anticipazioni incassate nell'esercizio, non impegnabile e pagabile, destinato a confluire nel risultato di amministrazione, come quota accantonata) consentono tale sterilizzazione, atteso che «la locuzione «confluire nel risultato di amministrazione come quota accantonata» altro non significa che «neutralizzazione» della correlata posta attiva ai fini del calcolo del risultato di amministrazione».

Sebbene prevista legislativamente per le sole regioni, l'istituzione del fondo anticipazioni di liquidità nella parte accantonata del risultato di amministrazione era stata precedentemente individuata dalla Sezione delle Autonomie di questa Corte con riferimento ai comuni. Nella delibera n. 33 del 17 dicembre 2015, la predetta Sezione ha affermato che «Nei bilanci degli enti locali soggetti alle regole dell'armonizzazione contabile, la sterilizzazione degli effetti che le anticipazioni di liquidità erogate ai sensi del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito dalla l. 6 giugno 2013, n. 64, e successive modificazioni, integrazioni e rifinanziamenti, producono sul risultato di amministrazione va effettuata stanziando nel Titolo della spesa riguardante il rimborso dei prestiti un fondo, non impegnabile, di importo pari alle anticipazioni di liquidità incassate nell'esercizio, la cui economia confluisce nel risultato di amministrazione come quota accantonata ai sensi dell'art. 187 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267».

Successivamente il decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 4 agosto 2016 ha recepito tali indicazioni e, modificando alcuni allegati al d.lgs. n. 118/2011, ha esplicitamente previsto, nella parte dedicata alla composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre, l'inserimento della voce: «Fondo anticipazioni liquidità decreto-legge n. 35 del 2013 e successive modifiche e rifinanziamenti» (art. 5, lett. e) ed f), per il bilancio di previsione e, art. 6, lett. f), per quel che concerne il rendiconto).

Il meccanismo è abbastanza semplice: stanziando nella parte in uscita un fondo non impegnabile, di importo pari alle anticipazioni di liquidità incassate nell'esercizio, si preclude qualunque utilizzo in bilancio di dette risorse per la copertura di disavanzi ovvero di spese diverse e ulteriori rispetto alla finalità tipica del pagamento dei debiti pregressi previsti dalla legge. Inoltre, facendo confluire tale fondo (che essendo non impegnabile costituisce un'economia di spesa) nella parte accantonata del risultato di amministrazione, si sterilizza il miglioramento dello stesso, derivante dal pagamento dei residui passivi fatto con l'anticipazione, che viene erogata proprio per consentire il pagamento di debiti pregressi già regolarmente iscritti in bilancio ed impegnati (debiti «certi liquidi ed esigibili» ad una determinata data).

In tal modo si impedisce che un'erogazione destinata ad incidere solo sulla cassa dell'ente determini un miglioramento del risultato di amministrazione e conseguentemente un incremento della capacità di spesa.

Da quanto detto discende che il FAL può modificarsi soltanto in seguito alla restituzione dell'anticipazione che avviene a «rate costanti, comprensive di quota capitale e quota interessi, con durata fino a un massimo di 30 anni (d.l. 35/2013, art. 1, c. 13, per gli enti locali e art. 2, c.1, lett. c, per le regioni); più esattamente la riduzione può avvenire in misura corrispondente all'importo della quota capitale della rata di rimborso annuale.

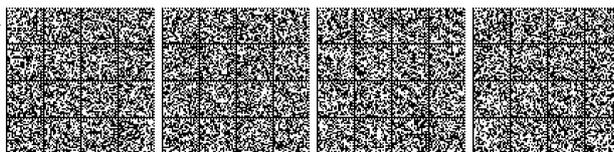
Questo meccanismo è stato chiarito dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione 33/2015 sopra citata nella quale è affermato che «Il fondo di sterilizzazione degli effetti delle anticipazioni di liquidità va ridotto, annualmente, in proporzione alla quota capitale rimborsata nell'esercizio».

6. I dubbi di incostituzionalità. Ritiene il Collegio che una riduzione del FAL, originata da un titolo diverso dall'avvenuto rimborso dell'anticipazione di liquidità, ne determina un utilizzo per finalità diverse dalla mera provvista di cassa, ed in tal modo amplia la capacità di spesa dell'ente, violando numerosi principi costituzionali.

6.1. Elusione del giudicato costituzionale. In primo luogo viene in evidenza la violazione dell'art 136 Cost., per elusione del giudicato costituzionale.

Come si detto le sentenze 181/2015, 269/2016 e 89/2017 hanno affermato che un'interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata delle norme statali porta a concludere che le anticipazioni di liquidità «altro non costituiscono che anticipazioni di cassa di più lunga durata temporale rispetto a quelle ordinarie». Proprio in quanto tali, esse «non possono finanziare la copertura di disavanzi o spese di pertinenza degli esercizi successivi all'entrata in vigore del d.l. n. 35 del 2013» e per evitare siffatto risultato è stata prevista la sterilizzazione tramite il FAL.

La norma della cui costituzionalità si dubita, consentendo di utilizzare il FAL per finanziare il FCDE (o meglio trasformando il FAL in FCDE) aggira siffatte statuizioni, perché elimina la sterilizzazione, migliorando il risultato di amministrazione, e aumenta la capacità di spesa degli enti, diminuendo l'importo complessivo del risultato di amministrazione che deve essere accantonato.



Giova ricordare che la giurisprudenza costituzionale ha più volte censurato “la volontà legislativa di mantenere in piedi o di ripristinare, sia pure indirettamente, in contrasto con il sistema dell’efficacia delle decisioni caducatorie, gli effetti di quella struttura normativa che aveva formato oggetto della [...] pronuncia di illegittimità costituzionale” (*ex plurimis* sentenze 224/ 2016, 169/ 2015, 72/2013).

6.2. Violazione del pareggio del bilancio. In secondo luogo è violato il principio del pareggio di bilancio e della necessaria copertura finanziaria sancito dagli articoli 81 e 97 c. 1 Cost., perché un’anticipazione di cassa non costituisce una valida copertura finanziaria delle spese e nessun bilancio può considerarsi in equilibrio in assenza della necessaria copertura delle spese.

La giurisprudenza costituzionale ha chiarito che il principio della copertura finanziaria, “costituisce una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l’antinomia coinvolga direttamente il precetto costituzionale: infatti «la forza espansiva dell’art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile»” (sentenze n. 192 del 2012, 184/ 2016).

Il principio del pareggio di bilancio consiste nella “continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche”; esso è immanente nell’ordinamento finanziario delle amministrazioni pubbliche in quanto derivante dall’art 81 della Costituzione e “non si realizza soltanto attraverso il rispetto del meccanismo autorizzatorio della spesa, il quale viene salvaguardato dal limite dello stanziamento di bilancio, ma anche mediante la preventiva quantificazione e copertura degli oneri” (sentenze n. 70/2012, n. 115/2012, n. 250/2013 e n. 266/2013).

Orbene, se con il FAL si finanzia il FCDE viene ampliata la capacità di spesa dell’ente atteso che il meccanismo del FCDE comporta una necessaria contrazione della spesa. Nel bilancio di previsione, questa contrazione avviene con un meccanismo simile a quello del FAL (stanziamento in bilancio di un’apposita posta non impegnabile che confluisce poi nel risultato di amministrazione), mentre nel rendiconto avviene con l’accantonamento del relativo importo sul risultato di amministrazione. Conseguentemente se diminuisce la quota accantonata del risultato di amministrazione si ha un aumento della capacità di spesa direttamente correlata all’aumento della parte disponibile dell’avanzo o alla riduzione del disavanzo.

6.3. Violazione divieto di indebitamento. In terzo luogo si viola il divieto di indebitamento per spese diverse da quelle di investimento previsto dalla “regola aurea” sancita dal sesto comma dell’art. 119 Cost. La Corte costituzionale dopo aver precisato che l’anticipazione di cassa ha anche una funzione di finanziamento, ha affermato che “la causa di finanziamento dell’anticipazione è stata ritenuta compatibile col divieto di cui all’articolo 119, sesto comma, Cost. nei casi in cui [...] non costituisca surrettiziamente un mezzo di copertura alternativo della spesa (sentenza n. 188/2014).

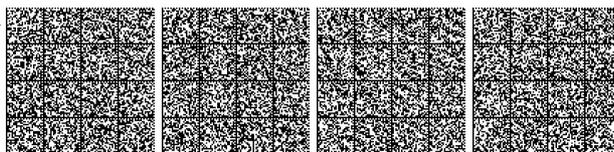
Tale principio è espresso anche nell’articolo 3, c. 17, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, il quale dispone che, agli effetti dell’articolo 119, sesto comma, Cost., non costituiscono indebitamento “le operazioni che non comportano risorse aggiuntive, ma consentono di superare, entro il limite massimo stabilito dalla normativa statale vigente, una momentanea carenza di liquidità e di effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio”.

L’incremento della capacità di spesa che si è sopra illustrato determina violazione della suddetta norma costituzionale, almeno per la quota del FCDE riferita alla spesa corrente.

Va peraltro evidenziato che il nuovo principio di competenza finanziaria potenziata, in base al quale la registrazione dell’accertamento avviene nell’esercizio finanziario nel quale l’obbligazione giuridica sorge, mentre la sua imputazione avviene in quello nel quale la stessa diviene esigibile, rende poco frequente l’ipotesi di costituzione ed accantonamento a FCDE per le entrate in conto capitale, tenendo conto del fatto che non richiedono l’accantonamento i trasferimenti da altre amministrazioni pubbliche (in quanto entrate destinate ad essere accertate a seguito dell’assunzione dell’impegno da parte dell’amministrazione erogante) e i crediti assistiti da fidejussione.

6.4. Violazione principio di eguaglianza. Un quarto profilo di incostituzionalità riguarda la violazione dell’art. 3 per irragionevolezza della norma.

Va ricordato che “la giurisprudenza costituzionale «ha desunto dall’art. 3 Cost. un canone di “razionalità” della legge svincolato da una normativa di raffronto, rintracciato nell’«esigenza di conformità dell’ordinamento a valori di giustizia e di equità” [...] ed a criteri di coerenza logica, teleologica e storico-cronologica, che costituisce un presidio contro l’eventuale manifesta irrazionalità o iniquità delle conseguenze della stessa»” (Corte Cost. sentenze 162/ 2014, punto 13 del diritto, e n. 87/2012 *ivi citata*).



Ancora di recente è stato affermato che “la previsione di identiche conseguenze per condotte omogenee, ma caratterizzate da un minor disvalore dell’una rispetto all’altra, si traduce in una violazione del principio di ragionevolezza che designa l’illegittimità costituzionale della norma in esame per violazione dell’art. 3 Cost.” (sentenza 2/2019, punto 3.3. del diritto). Con la norma in esame viene addirittura premiato il comportamento di maggior disvalore sociale.

Occorre premettere che, generalmente, il ricorso all’anticipazione di cassa è causato dalla presenza in bilancio di residui attivi inesigibili o insussistenti e che la deficienza di liquidità si manifesta per effetto del finanziamento di spese mediante i suddetti residui. Al riguardo la Corte costituzionale ha affermato che “l’anticipazione di cassa è negozio caratterizzato da una causa giuridica nella quale si combinano la funzione di finanziamento con quella di razionalizzazione dello sfasamento temporale tra flussi di spesa e di entrata” (sentenza 188/2014) e che la *ratio* dell’anticipazione di liquidità “è quella di riallineare nel tempo la cassa degli enti strutturalmente deficitari con la competenza, attraverso un’utilizzazione limitata al pagamento delle passività pregresse unita a contestuali risparmi nei bilanci futuri, proporzionati alle quote di debito inerenti alla restituzione della anticipazione stessa così da rientrare dai disavanzi gradualmente ed in modo temporale e finanziariamente proporzionato alla restituzione dell’anticipazione” (sentenze 181/2015, 279/2016, 89/2017).

Pertanto, il ricorso all’anticipazione di liquidità è sintomatico di una diffusa illegalità finanziaria nella gestione dell’ente, consistente nella violazione dell’equilibrio di bilancio, essendo state sostenute spese senza un’effettiva copertura.

In maniera paradossale la norma, consentendo di utilizzare il FAL per finanziare il FCDE, premia l’ente che ha violato l’obbligo di copertura delle spese, perché, avendo fatto maggiore ricorso all’anticipazione di liquidità, vede diminuire il sacrificio economico conseguente al passaggio alla contabilità armonizzata. Al contrario l’ente più virtuoso, che ha rispettato l’obbligo di copertura delle spese e, avendo una buona riscossione e una buona tempistica nei pagamenti, non ha avuto la necessità di ricorrere all’anticipazione di liquidità, deve sopportare per intero l’onere del maggiore disavanzo da armonizzazione.

7. La norma di interpretazione autentica. I dubbi di costituzionalità sopra esposti sono rafforzati dalla norma di interpretazione autentica contenuta nell’art. 1, comma 814, della legge 27 dicembre 2017, n. 205. Sostanzialmente la disposizione afferma che la facoltà di utilizzare il FAL per finanziare il FCDE “può essere esercitata anche con effetti sulle risultanze finali esposte nell’allegato 5/2 annesso al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 a seguito del riaccertamento straordinario dei residui effettuato ai sensi dell’articolo 3, comma 7, dello stesso decreto legislativo n. 118 del 2011”.

L’allegato 5/2 contiene due prospetti: il primo serve a rideterminare il risultato di amministrazione al 31 dicembre 2014 - quale risultante dal rendiconto 2014 - al primo gennaio 2015, recependo le risultanze del riaccertamento straordinario dei residui. Il secondo contiene la composizione del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015 e quindi serve per determinare l’avanzo disponibile o il disavanzo d’amministrazione al 1° gennaio 2015. Va ricordato infatti che a norma dell’art. 187, comma 1, Tuel “Nel caso in cui il risultato di amministrazione non sia sufficiente a comprendere le quote vincolate, destinate e accantonate, l’ente è in disavanzo di amministrazione”.

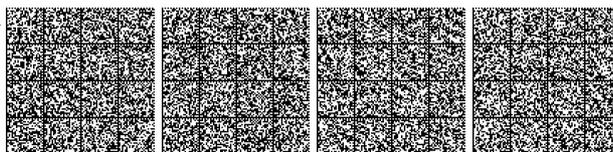
In base alla norma di interpretazione autentica, l’utilizzo della quota accantonata per il FAL per finanziare il FCDE, si applica da subito sulle risultanze finali previste nell’allegato 5/2. Poiché le risultanze finali in questione sono quelle che determinano l’ammontare delle risorse disponibili (in caso di avanzo) o di quelle da ricostituire (in caso di disavanzo), ne discende che il FAL, contrariamente alla sua funzione, viene utilizzato per determinare un aumento della capacità di spesa dell’ente sotto il profilo o di un aumento dell’avanzo disponibile o di una diminuzione del disavanzo da coprire.

La norma di interpretazione prevede anche la possibilità di impiegare il FAL per ripianare il disavanzo tecnico previsto dall’art. 3, comma 13, del d.lgs 118/2011, (nonché sul ripiano del disavanzo previsto dal comma 13 del medesimo articolo).

Sebbene la fattispecie esuli dall’oggetto del presente giudizio, è opportuno richiamarla perché rende ancor più palese la volontà del legislatore di utilizzare il FAL come fonte di finanziamento della spesa e non come mera anticipazione di cassa.

È opportuno precisare, per eliminare possibili equivoci, che la norma si riferisce al cd disavanzo tecnico e non, come generalmente si ritiene, al disavanzo da riaccertamento straordinario, che invece è previsto dal successivo comma 17, come si desume sia dalla circostanza che quest’ultimo disavanzo è determinato nell’allegato 5/2, sia dall’uso della congiunzione “nonché”.

Anche in questa seconda ipotesi l’utilizzo del FAL determina un incremento della capacità di spesa, atteso che le risorse liberate, sono utilizzate per ripianare un vero e proprio disavanzo.



Sul punto è sufficiente richiamare la sentenza della Corte costituzionale n. 6/2017, nella quale è stato chiarito che “il disavanzo tecnico, per il periodo intercorrente tra l’esercizio di applicazione in bilancio e quello di copertura, è un vero e proprio disavanzo e - senza una corretta, nominativa ed analitica individuazione dei creditori e dei debitori coinvolti nel calcolo delle operazioni finalizzate all’ammissibilità del disavanzo stesso e senza un’appropriata determinazione del fondo pluriennale vincolato - risulta non conforme a Costituzione perché mina l’equilibrio del bilancio, sia in prospettiva annuale che pluriennale”.

Alla luce di quanto sopra esposto, ritiene il Collegio che la norma di interpretazione autentica rende ancor più palese la violazione delle norme costituzionali sopra individuate e conferma, se vi fossero dubbi, che la norma utilizza la quota accantonata nel FAL per incrementare la capacità di spesa degli enti che hanno ottenuto l’anticipazione di liquidità.

8. La tesi del comune di Napoli

Il Comune di Napoli sostiene che “la disciplina di cui all’ art. 2, comma 16, del D.L. 78/2015 ed all’art. 1, comma 814, della legge n. 205/2017, non trasforma l’anticipazione di liquidità in una forma di indebitamento, come erratamente sostenuto nella deliberazione gravata, ma, molto più semplicemente, riduce l’ammontare del FCDE di un importo corrispondente all’ammontare dal FAL”.

La tesi è palesemente infondata. Innanzi tutto dal punto di vista letterale la disposizione non consente questa interpretazione, perché fa espresso riferimento all’utilizzo della “quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell’acquisizione delle erogazioni, ai fini dell’accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione” e non viceversa.

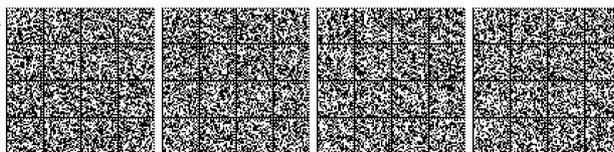
Inoltre se la norma fosse interpretata come sostiene il Comune di Napoli si porrebbe in contrasto con le disposizioni contenute nel d.lgs 118/2011 e con i principi contabili. In particolare il principio contabile applicato concernente la competenza finanziaria (allegato 4/2 al d.lgs. 118/2011) prevede due criteri per la determinazione del FCDE a rendiconto, quello cd ordinario, e quello cd semplificato, ma in nessuno dei due metodi è previsto un cospicuo abbattimento del FCDE come quello che vi sarebbe secondo la tesi prospettata dal Comune di Napoli. Inoltre l’adozione del metodo semplificato viene circondata da particolari cautele, precisando che “l’adozione di tale facoltà è effettuata tenendo conto della situazione finanziaria complessiva dell’ente e del rischio di rinviare oneri all’esercizio 2019”.

In ogni caso, anche se fosse possibile accedere alla lettura della norma prospettata dal comune, rimarrebbero immutati i dubbi di costituzionalità, ed in particolare la violazione dell’articolo 3, perché ancora una volta verrebbe ridotto il sacrificio dell’ente meno virtuoso, e soprattutto degli art 81 e 97 primo comma, perché, depotenziando il FCDE, per gli enti in disavanzo si impedirebbe l’effettivo riequilibrio del bilancio, mantenendo crediti inesigibili o insussistenti e per quelli in avanzo si autorizzerebbero spese senza copertura, generandosi risorse, corrispondenti alle quote di avanzo libero, in realtà non esistenti.

Giova precisare, infatti, che il FCDE, anch’esso previsto nella parte accantonata del risultato di amministrazione, è una posta collegata alle entrate, la cui funzione è quella di “precludere l’impiego di risorse di incerta acquisizione. In sostanza esso è un fondo rettificativo, in diminuzione di una posta di entrata, finalizzato a correggere il valore nominale dei crediti dell’ente in relazione alla parte di essi che si prevede di non incassare in corso di esercizio. Per questo motivo, in parte entrata si iscrive il credito al valore nominale (punto 3.3 dell’allegato 4/2 del d.lgs. n. 118 del 2011), mentre tra le passività si inserisce l’importo di prevedibile svalutazione (art. 46 «Fondo crediti di dubbia esigibilità», del d.lgs. n. 118 del 2011 e punto 3.3 dell’allegato 4/2 del medesimo decreto), il quale viene accantonato proprio al fine di evitare un risultato di amministrazione negativo a seguito delle eventuali minusvalenze derivanti dalla riscossione dei crediti soltanto parziale” (Corte costituzionale, sentenza n. 279/2016).

In altre parole, il FCDE mira ad accumulare risorse sufficienti a coprire le prevedibili insussistenze di crediti, in maniera da prevenire squilibri di bilancio, collegati a crediti la cui riscossione risulti statisticamente improbabile o impossibile. Per raggiungere questo scopo l’allegato 4/2 del d.lgs. n. 118 del 2011 al punto 9.2, dispone che “L’utilizzo della quota accantonata per i crediti di dubbia esigibilità è effettuato a seguito della cancellazione dei crediti dal conto del bilancio, riducendo di pari importo il risultato di amministrazione”.

9. L’interpretazione della Sezione di controllo. La Sezione regionale di controllo, dopo aver premesso che un integrale e non giustificato assorbimento di un fondo nell’altro sarebbe incostituzionale, per violazione degli artt. 81, 97 e 119, comma 6, Cost., “perché l’effetto sarebbe sicuramente quello del surrettizio finanziamento della copertura di disavanzi effettivi «generando una plusvalenza fittizia ai fini della determinazione del risultato di amministrazione”, ritiene che la norma, per essere conforme ai principi costituzionali del pareggio di bilancio, deve essere interpretata ed applicata nel senso di “autorizzare un «utilizzo» del FAL a finanziamento del FCDE solo nei limiti degli incassi in conto residui registrati in corso d’anno” e che la norma di interpretazione autentica si limita soltanto a rendere il suddetto meccanismo applicabile “in sede di riaccertamento straordinario, consentendo, già con tale decorrenza, una riduzione del sacrificio aggiuntivo in termini di spesa, richiesto dalla nuova contabilità armonizzata”.



La Sezione di controllo richiama espressamente la propria delibera 1/2017 per quanto concerne la ragionevolezza di tale interpretazione. Si legge in tale delibera che “l’utilizzo del FAL nel FCDE può determinare una riespansione della capacità di spesa, perché cambia il sistema di ripiano e di rientro dal disavanzo”. In particolare si afferma che “il disavanzo da FAL, essendo già incluso nel precedente risultato di amministrazione, continua ad essere ripianato con le regole ordinarie, quello aggiuntivo, determinato dal FCDE, si ripiana in 30 anni, a titolo di maggiore disavanzo”.

Questi effetti distorsivi non si realizzerebbero, invece, quando “si è registrato nell’anno un incasso in conto residui superiore alla quota di ammortamento (utile alla restituzione anticipata), che non è stato registrato né dal FAL (ridotto solo per il secondo), né dal FCDE, che si riduce solo per effetto della stabile crescita della riscossione in conto residui”, perché in questo caso “vi è certezza, da un lato, che il FAL abbia già raggiunto i suoi obiettivi costituzionali, dall’altro, che l’utilizzo ai fini dell’accantonamento a FCDE corrisponda ad una quota parte dello stesso che risulti effettivamente sovradimensionata rispetto al rischio di insoluti e insussistenze attuali dell’attivo”.

In buona sostanza, l’utilizzo del FAL per finanziare il FCDE, ai sensi dell’art. 2, comma 6, del D.L. n. 78/2015; sarebbe ammissibile solo “nella misura implicita (massima) della riscossione in conto residui, di anno in anno intervenuta”.

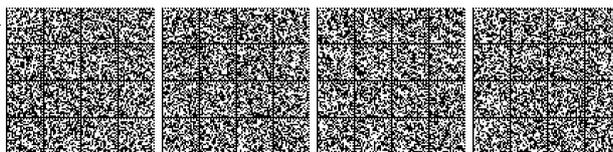
Sempre secondo la Sezione tale meccanismo eviterebbe la disparità di trattamento tra enti virtuosi, che non hanno avuto necessità di ricorrere alle anticipazioni straordinarie di liquidità ex D.L. n. 35/2013, e non virtuosi, che di tale anticipazione hanno avuto bisogno.

Osserva il Collegio che quella proposta dalla Sezione regionale di controllo non è una interpretazione ma una particolare modalità di applicazione. Infatti l’interpretazione letterale, prevista dall’art 12, comma 1, delle disposizioni sulla legge in generale (“Nell’ applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse; e dalla intenzione del legislatore”), e tutti gli altri canoni ermeneutici elaborati dalla scienza giuridica, escludono che alla norma possa attribuirsi il significato individuato dalla Sezione di controllo, né viene indicato alcun canone ermeneutico che suffraga l’interpretazione proposta. In realtà la Sezione, per evitare i risultati aberranti che la disposizione comporta e non potendo adire la Corte costituzionale, ha manipolato la norma, aggiungendo alla stessa l’inciso “nella misura massima della riscossione in conto residui, di anno in anno intervenuta”. Ma in tal modo è stata fatta un’operazione manipolativa, propria delle sentenze additive della Corte costituzionale, che esula dai compiti dell’interprete e rientra in quelli riservati esclusivamente al Giudice delle Leggi.

Inoltre il criterio individuato dalla Sezione di controllo è in contrasto con la norma di interpretazione autentica. Infatti, atteso che la trasformazione del FAL in FCDE “può essere esercitata anche con effetti sulle risultanze finali esposte nell’allegato 5/2” e che il predetto allegato ridetermina, con effetto dal primo gennaio 2015, il risultato di amministrazione al 31 dicembre 2014, recependo le risultanze del riaccertamento straordinario dei residui, appare evidente che in siffatto lasso temporale non può essere avvenuta alcuna riscossione in conto residui. Pertanto l’interpretazione proposta dalla Sezione di controllo non può trovare applicazione.

Infine, quanto all’affermazione che l’utilizzo del FAL nel FCDE cambia il sistema di rientro dal disavanzo, perché quello derivante dalla necessità di costituire il FAL, essendo già incluso nel precedente risultato di amministrazione, dovrebbe essere ripianato con le regole ordinarie, mentre quello determinato dal FCDE, si ripiana in 30 anni, a titolo cd extra deficit, osserva il Collegio che tale assunto non è corretto perché anche agli enti locali può essere esteso il ripiano trentennale previsto dall’art. 1, comma 694, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 per l’eventuale disavanzo risultante nell’esercizio di erogazione dell’anticipazione (“L’eventuale disavanzo risultante nell’esercizio di erogazione dell’anticipazione, per un importo pari al fondo di cui al comma 693, lettera a), è annualmente ripianato per un importo pari all’ammontare del rimborso dell’anticipazione stessa, effettuato nel corso dell’esercizio”) e dal comma 699 per quello derivante dalla costituzione del FAL (“L’eventuale disavanzo di amministrazione derivante dall’ accantonamento al fondo anticipazione di liquidità di cui al comma 698 è ripianato annualmente, a decorrere dal 2016, per un importo pari all’ammontare dell’anticipazione rimborsata nel corso dell’esercizio precedente”).

Sarebbe infatti illogico concedere un’anticipazione da restituire in trenta annualità e poi pretendere che il riallineamento tra cassa e competenza avvenga in un termine molto più breve. Infatti se l’ente poteva ripianare nei ristretti termini previsti dall’art 188 Tuel lo squilibrio di competenza che si rifletteva sulla cassa impedendo i pagamenti, non aveva alcun bisogno di ricorrere ad un’anticipazione di cassa da restituire in un tempo così lungo. Giova a tal fine ricordare che, la *ratio* dell’anticipazione di liquidità “quale si ricava dalla genesi del decreto-legge e dai suoi lavori preparatori, è quella di riallineare nel tempo la cassa degli enti strutturalmente deficitari con la competenza, attraverso un’utilizzazione limitata al pagamento delle passività pregresse unita a contestuali risparmi nei bilanci futuri, proporzionati alle quote di debito inerenti alla restituzione della anticipazione stessa così da rientrare dai disavanzi gradualmente ed in modo temporale e finanziariamente proporzionato alla restituzione dell’anticipazione” (Corte costituzionale sentenza 181/2015, punto 3.2. e sentenza 89/ 2017, punto 7.1).



Inoltre, consentendo il recupero trentennale del disavanzo si evita anche l'aggravamento derivante dal cambiamento del sistema di sterilizzazione (dal residuo passivo, che sarebbe stato eliminato con il pagamento delle rate e quindi in un arco di tempo maggiore, al sistema del FAL, previsto con il passaggio all'armonizzazione), e si eviterebbero ingiustificate disparità di trattamento tra enti locali e regioni.

In conclusione, ritiene il Collegio che ai fini della riduzione del FAL a nulla rileva l'eventuale riscossione dei residui attivi che finanziavano i residui passivi eliminati in seguito al loro pagamento con la disponibilità di cassa derivante dall'anticipazione. Infatti, come affermato dalla Sezione Autonomie con delibera 28/2017 qualora si verifichi che "l'oculata gestione di un ente e il recupero di residui attivi producano risorse che, in apparente incoerenza con i principi di sana gestione finanziaria, potrebbero apparire bloccate, in quanto non destinabili a spesa "nuova", la naturale destinazione di queste risorse dovrebbe essere quella della riduzione/ estinzione del debito derivante dall'anticipazione di liquidità, previa rinegoziazione del mutuo contratto con la Cassa Depositi e prestiti o, per le regioni, del contratto stipulato con il MEF.

In tal modo si accelererebbe il percorso di allineamento della cassa con la gestione di competenza, che, costituisce la *ratio* delle anticipazioni di liquidità, si alleggerirebbe il bilancio di un notevole onere pluriennale, si ridurrebbe la spesa per il pagamento degli interessi contrattualmente previsti. Ed infine, *last but not least*, si recupererebbe, almeno in parte, la violazione del patto intergenerazionale conseguente al recupero trentennale dell'anticipazione di liquidità che, unitamente al ripiano trentennale del disavanzo da riaccertamento straordinario, sta scaricando sulle prossime generazioni masse notevoli di debito.

10. Conclusioni. Sulla base di quanto sopra esposto il Collegio ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6, del d.l. 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla l. 6 agosto 2015, n. 125, come interpretato autenticamente dall'art. 1, comma 814, della l. 27 dicembre 2017, n. 205 in relazione agli articoli 3, 81, 97, primo comma, 119, sesto comma, e 136 della Costituzione.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione, solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6, del d.l. 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla l. 6 agosto 2015, n. 125, come interpretato autenticamente dall'art. 1, comma 814, della l. 27 dicembre 2017, n. 205 in relazione agli articoli 3, 81 97, primo comma, 119, sesto comma, e 136 della Costituzione.

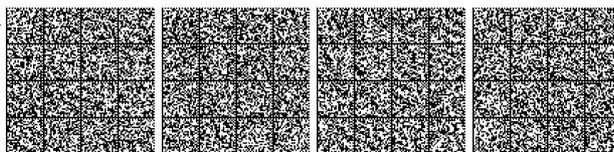
Ordina la sospensione del giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.

Dispone, ai sensi dell'articolo 23, ultimo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Procuratore generale ed al Presidente del Consiglio dei Ministri e che sia comunicata anche ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 21 novembre 2018.

Il Presidente, estensore: PISCHEDDA

IL Giudice, correlatore: DE FRANCISCIS



n. 73

*Ordinanza dell'11 luglio 2018 del Giudice dell'esecuzione del tribunale di Napoli
sull'istanza proposta da Miraglia Paola*

Procedimento civile - Esecuzione immobiliare - Spese per ausiliari del magistrato - Compenso dell'esperto o dello stimatore - Liquidazione calcolata sulla base del prezzo ricavato dalla vendita - Criterio di determinazione e misura massima per la liquidazione degli acconti anteriormente alla vendita.

- Disposizioni di attuazione del codice di procedura civile e disposizioni transitorie, art. 161 [, comma terzo], aggiunto dall'art. 14, comma 1, lettera a-ter), del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83 (Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 132.

TRIBUNALE DI NAPOLI

SEZIONE V CIVILE - ESECUZIONI IMMOBILIARI

Il G.E., letti gli atti della procedura esecutiva n. 1/2018;

Vista in particolare l'istanza di liquidazione di spese e compensi depositata telematicamente dall'esperta, arch. Paola Miraglia, in data 17 giugno 2018,

Osserva in fatto

L'arch. Miraglia, all'esito di una complessa attività di consulenza, volta non soltanto a determinare il più probabile prezzo di mercato dell'immobile staggito, ma anche ad identificarlo compiutamente dal punto di vista catastale, ed a verificarne la regolarità urbanistica ed edilizia, ha depositato in data 31 maggio 2018 una articolata e completa relazione, corredata di numerosi allegati, e, in data 17 giugno 2018, un'ulteriore integrazione di dati e valutazioni relative alle rilevate questioni urbanistiche. Infine, sempre in data 17 giugno 2018, ha depositato la propria richiesta di liquidazione di spese e compensi, invocando, per questi ultimi, l'applicazione delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 352/88 e della tabella allegata al decreto ministeriale 319/2002.

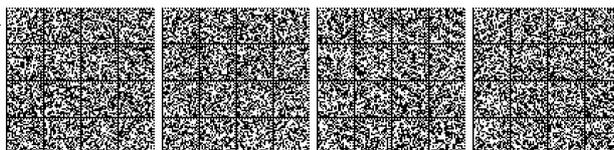
Con particolare riferimento a quanto previsto dall'art. 13 del decreto ministeriale da ultimo citato (per la perizia o la consulenza tecnica in materia di estimo spetta al perito o al consulente tecnico un onorario a percentuale calcolato per scaglioni sull'importo stimato), l'esperta - considerato il più probabile valore di stima dell'immobile, pari ad € 85.000,00 - ha chiesto la liquidazione di compensi, secondo lo scaglione di valore, compresi tra un minimo di € 503,98 ed un massimo di € 1.007,93.

Questo G.E., nel procedere alla invocata liquidazione, è chiamato a fare applicazione dell'art. 161 disp. att. c.p.c., che al terzo comma (norma aggiunta - in sede di conversione dall'art. 14, comma 1, lettera a-ter) del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83,) convertito con modificazioni nella legge 6 agosto 2015, n. 132) prevede che il compenso dell'esperto o dello stimatore nominato dal giudice o dall'ufficiale giudiziario è calcolato sulla base del prezzo ricavato dalla vendita. Prima della vendita non possono essere liquidati acconti in misura superiore al cinquanta per cento del compenso calcolato sulla base del valore di stima.

Dunque, in questa fase, anteriore alla vendita ed al ricavato, i compensi alla professionista per la citata voce vanno compresi tra un minimo di € 251,99 ed un massimo di € 503,97.

In diritto

Va sollevata, d'ufficio, la questione di legittimità costituzionale del citato art. 161, terzo comma, disp. att. c.p.c., che impone al giudice dell'esecuzione di liquidare, in acconto, una somma non superiore al cinquanta per cento del compenso calcolato sulla base del valore di stima.



La rilevanza della questione, nel caso di specie, pare evidente, in considerazione del fatto che, in ossequio all'inequivoco testo di legge, di cui è impossibile prospettare una differente interpretazione in linea con i parametri costituzionali che di seguito si indicheranno, questo giudice non può procedere alla liquidazione dei compensi spettanti all'esperto, secondo il citato d.m., calcolati sul ritenuto più probabile prezzo di mercato dell'immobile così come stimato, ma può liquidarne solo una metà, differendo il saldo al momento della vendita.

Ed infatti, l'attuale sistema, in buona sostanza, implica che, fatto 100 il compenso spettante, secondo il citato d.m., al professionista in relazione al valore di stima del cespite staggito, all'esperto possa essere liquidato, al completamento del suo lavoro, soltanto 50, mentre il residuo 50 andrà liquidato se e quando l'immobile verrà realmente venduto, decurtato, eventualmente, in ragione del minor valore di realizzo che in quella sede si sarà riscontrato.

Tale sistema introduce due profili di aleatorietà nei compensi dell'esperto: uno relativamente ai tempi di liquidazione, l'altro relativamente all'ammontare dei compensi stessi.

In relazione ai tempi, è del tutto evidente che nelle procedure di esecuzione immobiliare, malgrado le incisive riforme degli ultimi anni e l'adozione di «buone prassi», i tempi di vendita possono dipendere da numerose variabili, difficilmente prevedibili: basti pensare alle particolari situazioni di mercato che possono rendere un determinato cespite scarsamente appetibile a prescindere dal suo effettivo prezzo, così causando la necessità di tentativi di vendita reiterati; alle opposizioni che possono più o meno a lungo ostacolare o sospendere le attività di liquidazione; alle possibili e frequenti richieste di sospensione su istanza delle parti ai sensi dell'art. 624-bis codice di procedura civile per un tempo sino a ventiquattro mesi. Tutto ciò, può determinare lo slittamento della liquidazione del saldo dei compensi in favore dell'esperto anche di tre - quattro anni dall'ultimazione del lavoro.

In relazione all'ammontare dei compensi, poi, è abbastanza intuibile la *ratio* che ha indotto il legislatore all'introduzione dell'ultimo comma dell'art. 161 disp. att. c.p.c.: la volontà, cioè, di evitare che una sopravvalutazione del cespite staggito, finalizzata al tentativo di «lucrare» un maggior compenso secondo gli scaglioni di valore del decreto ministeriale 319, possa determinare difficoltà di vendita dell'immobile a causa proprio di un prezzo fuori mercato, prolungando in tal modo i tempi di conclusione delle procedure.

Ma, ad avviso di questo giudice, da un canto non si è considerato che la miglior «sanzione» per un esperto che strumentalmente «gonfiasse» una stima è costituito dal controllo del giudice (da quello disciplinare nei casi più eclatanti, a quello, più agevole e frequente, costituito dalla mancata reiterazione di incarichi); dall'altro, non si è valutato adeguatamente che il sistema della liquidazione a percentuale e per scaglioni di cui al decreto ministeriale 319 non produce aumenti rilevanti dei compensi, pur a fronte di sensibili incrementi del valore di stima (si pensi che nel passaggio da 100 a 400.000 euro - differenza che non può non passare inosservata - il compenso liquidabile all'esperto aumenta, nelle aliquote massime, di soli 1.000 euro); dall'altro ancora, e soprattutto, non si è considerato che ad un valore di stima, per quanto corretto secondo tutte le regole dell'estimo, può non corrispondere il valore di vendita e di aggiudicazione, in ragione di una pluralità di variabili del tutto indipendenti dalla qualità dell'opera svolta dal perito.

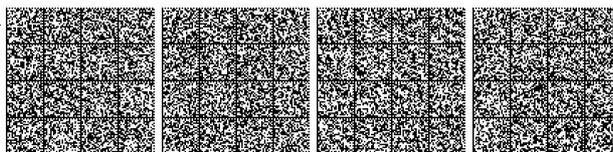
Si pensi, innanzitutto, alla variabile temporale (in un arco temporale di due, tre o quattro anni la situazione del mercato immobiliare può subire anche sensibili variazioni, per effetto, ad esempio, delle congiunture economiche o dell'incidenza di mutate politiche fiscali che colpiscano più o meno sensibilmente la proprietà immobiliare); o si considerino, ancora, le interferenze esterne, che purtroppo non raramente alterano il mercato soprattutto in talune zone (ad esempio, ostacolando la presentazione di offerte allo scopo di agevolare l'acquisto a prezzi ribassati da parte degli stessi esecutori o di soggetti che in tal modo fanno rientrare nel circuito lecito capitali di provenienza poco trasparente).

Di tutte tali variabili il legislatore ha, in qualche modo, fatto carico all'esperto, che in tal modo vede le proprie legittime aspettative di remunerazione per l'attività svolta differite nel tempo e legate, nel quantum, a circostanze imprevedute ed imprevedibili.

Tutto ciò appare, secondo questo giudice, in contrasto con vari parametri costituzionali, ed in particolare con gli articoli 3 primo comma, 35 primo comma e 97 secondo comma Cost.

L'art. 3 primo comma va invocato quale parametro di ragionevolezza generale: pare a questo giudice irragionevole creare un sistema che, pur considerando le finalità avute di mira dal legislatore, si risolve, in concreto, in un vantaggio soltanto per i creditori procedenti (ed in special modo per quelli istituzionali), che vedono drasticamente ridotti i costi da anticipare e sostenere per il recupero dei loro crediti a danno dei professionisti, senza alcun vantaggio per il complessivo andamento della giustizia. Non senza considerare la disparità di trattamento che viene a crearsi, nell'ambito della generale categoria degli ausiliari del giudice, tra gli esperti stimatori e tutti gli altri consulenti, solo per i primi essendo previsto un siffatto sistema di liquidazione (pur in presenza di prestazioni in ipotesi similari).

Per l'art. 35 primo comma Cost., poi, la Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni. È evidente che, nel caso di specie, non viene in rilievo il parametro costituzionale dell'art. 36, che nella costante lettura giurisprudenziale, ed anche del giudice delle leggi, è, riferibile solo ai rapporti di lavoro subordinato. E, tuttavia, proprio la



disposizione dell'art. 35, ed il riferimento alla tutela del lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni, induce al ritenere che l'attività professionale svolta dagli esperti o dagli stimatori nominati dal giudice (normalmente scelti tra professionisti iscritti, prima ancora che nell'albo dei consulenti tecnici di ciascun circondario, in albi professionali per i quali, ai sensi dell'art. 33 Cost., la legge richiede il superamento di un esame di Stato) vada adeguatamente tutelata, anche mediante una giusta remunerazione ed una tempestiva liquidazione.

Quanto al parametro costituzionale rappresentato dall'art. 97 secondo comma, infine, è noto che il principio di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione riguarda, gli organi di amministrazione della giustizia unicamente per profili concernenti l'ordinamento degli uffici giudiziari e il loro funzionamento sotto l'aspetto amministrativo, e non si estende alla giurisdizione ed ai provvedimenti che ne costituiscono espressione. La norma della cui conformità a costituzione si dubita, peraltro, non chiama in causa, ad avviso di chi scrive, il potere giurisdizionale e tanto meno il contenuto dei provvedimenti giurisdizionali, ma aspetti organizzativi dell'amministrazione giudiziaria, per il cui funzionamento, specie in determinati settori (quale quello delle esecuzioni immobiliari), è fondamentale l'ausilio di professionisti esterni, ai quali l'amministrazione deve poter rispondere con efficienza in termini di giusto compenso per il lavoro svolto, anche allo scopo di potersi avvalere di professionisti esperti e qualificati (che, altrimenti, potrebbero essere disincentivati dal collaborare con i tribunali).

Dunque, va sospesa la liquidazione dei compensi spettanti alla professionista per la parte eccedente il 50% del compenso calcolato sulla base del valore di stima, e va disposta la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la decisione sulla questione di legittimità costituzionale, siccome rilevante e non manifestamente infondata.

Alla cancelleria vanno affidati gli adempimenti di competenza, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

P.Q.M.

Il Tribunale di Napoli dichiara rilevante per il giudizio e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3 primo comma, 35 primo comma, e 97 secondo comma della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 161 disposizioni di attuazione del codice di procedura civile (introdotto — in sede di conversione — dall'art. 14, comma 1, lettera a-ter) del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83, convertito con modificazioni nella legge 6 agosto 2015, n. 132), secondo cui il compenso dell'esperto o dello stimatore nominato dal giudice o dall'ufficiale giudiziario è calcolato sulla base del prezzo ricavato dalla vendita. Prima della vendita non possono essere liquidati accenti in misura superiore al cinquanta per cento del compenso calcolato sulla base del valore di stima.

Manda alla Cancelleria di notificare la presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché di darne comunicazione al Presidente del Senato della Repubblica, al Presidente della Camera dei Deputati, e alle parti del presente giudizio;

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

Napoli, 11 luglio 2018

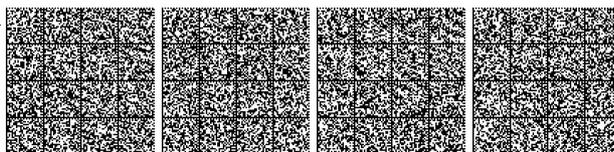
Il Giudice: CATALDI

19C00131

LEONARDO CIRCELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2019-GUR-020) Roma, 2019 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



MODALITÀ PER LA VENDITA

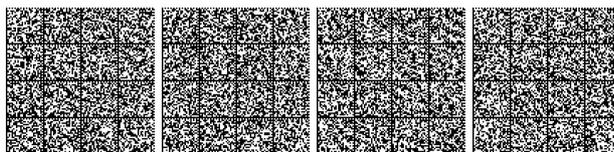
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it**

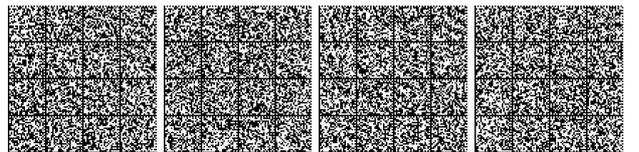
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)

validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

	<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
Tipo A Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)*</i>	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)*</i>	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)*</i>	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)*</i>	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i>	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, concorsi, prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

*(di cui spese di spedizione € 129,11)**
*(di cui spese di spedizione € 74,42)**

- annuale € **302,47**
- semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

*(di cui spese di spedizione € 40,05)**
*(di cui spese di spedizione € 20,95)**

- annuale € **86,72**
- semestrale € **55,46**

Prezzi di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ 190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ 180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

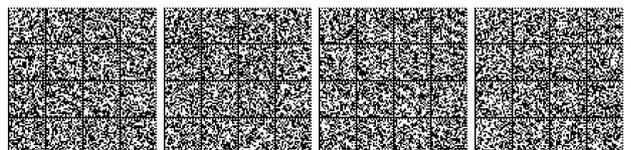
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

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

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

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

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



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca





€ 9,00

