

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 160° - Numero 24

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

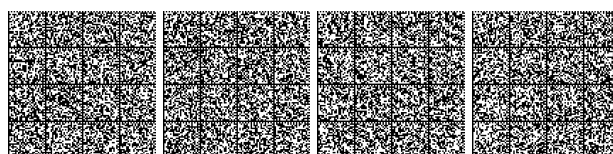
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 12 giugno 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. 137. Sentenza 17 aprile - 6 giugno 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Tutela della salute - Organizzazione dei servizi sanitari - Obblighi vaccinali - Individuazione, mediante deliberazione della Giunta regionale, dei reparti ai quali possono accedere i soli operatori sanitari che si siano attenuti alle indicazioni del Piano nazionale di prevenzione vaccinale - Sanzioni amministrative - Attribuzione alle direzioni sanitarie ospedaliere o territoriali del potere di imporre, in particolari condizioni epidemiologiche o ambientali, trattamenti vaccinali non previsti dalla legislazione nazionale.

- Legge della Regione Puglia 19 giugno 2018, n. 27 (Disposizioni per l'esecuzione degli obblighi di vaccinazione degli operatori sanitari), artt. 1, commi 1 e 2; 4 e 5, nonché l'intero testo.

Pag. 1

N. 138. Sentenza 7 maggio - 6 giugno 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Dirigenza pubblica - Trattamento economico - Trasformazione graduale dell'indennità di funzione in assegno personale pensionabile in seguito alla cessazione dell'incarico dirigenziale - Attribuzione del beneficio mediante il sistema retributivo - Conservazione degli effetti giuridici ed economici già maturati al 1° giugno 2018 in applicazione del contratto collettivo.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 aprile 1992, n. 10 (Riordinamento della struttura dirigenziale della Provincia Autonoma di Bolzano), art. 28 - Legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 maggio 2015, n. 6 (Ordinamento del personale della Provincia), art. 47 - Legge della Provincia autonoma di Bolzano 25 settembre 2015, n. 11 (Disposizioni in connessione con l'assessamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano per l'anno finanziario 2015 e per il triennio 2015-2017), art. 14, comma 6 - Legge della Provincia autonoma di Bolzano 18 ottobre 2016, n. 21 (Modifiche di leggi provinciali in materia di procedimento amministrativo, enti locali, cultura, beni archeologici, ordinamento degli uffici, personale, ambiente, utilizzazione delle acque pubbliche, agricoltura, foreste, protezione civile, usi civici, mobilità, edilizia abitativa, dipendenze, sanità, sociale, lavoro, patrimonio, finanze, fisco, economia e turismo), art. 7 - Legge della Provincia autonoma di Bolzano 6 luglio 2017, n. 9 (Disciplina dell'indennità di dirigenza e modifiche alla struttura dirigenziale dell'Amministrazione provinciale), artt. 1, comma 3, 2 e 17, comma 2 - Legge della Provincia autonoma di Bolzano 9 febbraio 2018, n. 1 (Norme in materia di personale), art. 1 - Legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 18 dicembre 2017, n. 11 (Legge regionale di stabilità 2018), art. 4, comma 1 (terzo periodo) e comma 3.

Pag. 9

N. 139. Sentenza 8 maggio - 6 giugno 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo civile - Responsabilità aggravata della parte soccombente - Condanna al pagamento di una somma equitativamente determinata a favore della controparte.

- Codice di procedura civile, art. 96, terzo comma.

Pag. 24



N. 140. Ordinanza 17 aprile - 6 giugno 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Imposta sul reddito delle società (IRES) - Addizionale nella misura del 6,5 per cento gravante sulle società operanti nei settori dell'energia, degli idrocarburi e del gas che nel precedente periodo di imposta abbiano conseguito un volume di ricavi superiore a 25 milioni di euro - Applicazione secondo il criterio della prevalenza a soggetti operanti anche in settori diversi.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria) - convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133 - art. 81, commi da 16 a 18.

Pag. 31

N. 141. Sentenza 6 marzo - 7 giugno 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Reclutamento e favoreggiamento della prostituzione.

- Legge 20 febbraio 1958, n. 75 (Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui), art. 3, primo comma, numeri 4), prima parte, e 8).

Pag. 34

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 49. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 marzo 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Norme della Regione autonoma Sardegna - Modifiche alle leggi regionali n. 20 e n. 21 del 2014, istitutive, rispettivamente, dei Parchi naturali regionali di Gutturu Mannu e di Tepilora - Organi del parco - Attribuzione delle funzioni di revisore dei conti al "revisore dei conti", in sostituzione del "collegio dei revisori dei conti".

Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Sardegna - Gestione dei terreni da parte dell'Agenzia Forestas - Inquadramento a carattere temporaneo, nel proprio organico, del personale impegnato dagli affittuari.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Tolleranze edilizie - Disciplina - Applicazione nelle ipotesi di disposizioni in materia di distanze e di requisiti igienico-sanitari che individuano misure minime.

Sanità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Durata delle attestazioni o certificazioni di malattie croniche - Individuazione da parte della Giunta regionale delle malattie e delle condizioni di salute, da inserire in un apposito elenco, ai fini delle prestazioni sanitarie o sociali nel territorio regionale.

Lavoro e occupazione - Norme della Regione autonoma Sardegna - Disposizioni in materia di formazione professionale - Iscrizione d'ufficio nella lista speciale ad esaurimento dei soggetti che abbiano fatto ricorso al giudice amministrativo.

- Legge della Regione autonoma Sardegna 11 gennaio 2019, n. 1 (Legge di semplificazione 2018), artt. 4, comma 1, lettera a); 5, comma 1, lettera a); 7, comma 2; 13; 53; 59; e 61.

Pag. 57

N. 50. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 aprile 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

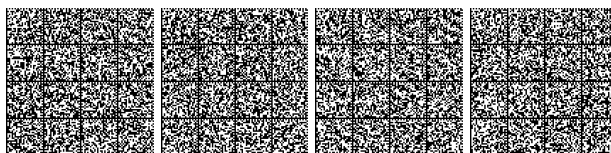
Animali - Norme della Regione Molise - Manifestazioni storico-culturali e tutela del benessere animale - Previsione che consente, per manifestazioni che prevedono l'impiego di equidi o altri ungulati, nel caso di impossibilità o non convenienza di ricoprire il tracciato con materiale idoneo ad attutire i colpi degli zoccoli, di assicurare il benessere degli animali mediante la dotazione di idonea ferratura e il cambio degli animali.

- Legge della Regione Molise 11 febbraio 2019, n. 1 ("Modifiche alla legge regionale 26 marzo 2015, n. 5 (Manifestazioni storico-culturali e tutela del benessere animale))... ..

Pag. 64



- N. **51.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 16 aprile 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Caccia - Norme della Regione Veneto - Addestramento e allenamento dei falchi per l'esercizio venatorio - Modalità ed effetti dell'iscrizione al Registro dei falconieri - Autorizzazione della Regione ad addestrare ed allenare i falchi durante l'intero periodo dell'anno - Avvalimento da parte della Regione dei falconieri in possesso di requisiti specifici per svolgere attività di controllo o di dissuasione di specie invasive, nonché attività di riabilitazione dei rapaci in difficoltà.**
- Legge della Regione Veneto 8 febbraio 2019, n. 6 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 20 gennaio 2000, n. 2 “Addestramento e allenamento dei falchi per l'esercizio venatorio”), art. 1, comma 1, lettere *b*) e *c*). Pag. 66
- N. **52.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 aprile 2019 (della Regione Calabria)
- Trasporto pubblico - Disciplina del trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea - Servizio di noleggio con conducente - Modalità di svolgimento e di organizzazione del servizio.**
- 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. 10-*bis*, comma 1, lettere *a*), *b*), *e*) e *f*), e commi 6, 7, 8 e 9. Pag. 69
- N. **53.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 aprile 2019 (della Regione Toscana)
- Energia - Disposizioni in materia di concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico - Previsione che il canone di concessione delle grandi derivazioni idroelettriche a regime corrisposto alle Regioni, nonché il canone aggiuntivo, da corrispondere alle Regioni dal concessionario scaduto per l'esercizio degli impianti, nelle more dell'assegnazione della concessione, è destinato per almeno il 60 per cento alle Province e alle Città metropolitane il cui territorio è interessato dalle derivazioni.**
- Legge 11 febbraio 2019, n. 12 [*recte*: Decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12], art. 11-*quater*, comma 1, lettera *a*), nella parte in cui inserisce i commi 1-*quinquies* e 1-*septies* all'art. 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica). Pag. 76
- N. **84.** Ordinanza del Tribunale di Vercelli del 15 febbraio 2019
- Elezioni - Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi - Cariche elettive presso gli enti locali - Sospensione di diritto per coloro che abbiano riportato una condanna non definitiva per taluni delitti - Durata della sospensione.**
- Decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190), art. 11, commi 1, lettera *a*), e 4. Pag. 80



- N. **85.** Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Genova del 1° aprile 2009
Contenzioso tributario - Procedimento dinanzi alla Commissione tributaria provinciale - Termine per la costituzione in giudizio del ricorrente - Inammissibilità del ricorso per tardivo deposito.
 – Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), artt. 22 e 27, comma 1. Pag. 85
- N. **86.** Ordinanza del Tribunale di Firenze del 27 novembre 2018
Reati e pene - Raggiungimento tra pene pecuniarie e pene detentive - Coefficiente di raggiungimento - Mancata previsione di un criterio di raggiungimento analogo al coefficiente previsto dall'art. 459, comma 1-bis, cod. proc. pen.
 – Codice penale, art. 135. Pag. 89
- N. **87.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo del 13 febbraio 2019
Ordinamento militare - Revisione dei ruoli delle Forze di polizia ai sensi dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge n. 124 del 2015 - Disposizioni transitorie per la Polizia di Stato - Istituzione del ruolo direttivo ad esaurimento della Polizia di Stato - Accesso alla qualifica di vice commissario previo concorso interno, per titoli, riservato ai sostituti commissari - Nomina dei vincitori con decorrenza giuridica ed economica dalla data di inizio del primo corso di formazione.
 – Decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95 (Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), art. 2, comma 1, lettera t), punto (*recte*: numero) 1. Pag. 91
- N. **88.** Ordinanza della Corte di appello di Messina del 18 gennaio 2019
Processo penale - Casi di appello - Appello del pubblico ministero contro le sentenze di condanna - Limiti.
 – Codice di procedura penale, art. 593, [comma 2,] come sostituito dall'art. 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 6 febbraio 2018, n. 11 (Disposizioni di modifica della disciplina in materia di giudizi di impugnazione in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 82, 83 e 84, lettere f), g), h), i), l) e m), della legge 23 giugno 2017, n. 103). Pag. 99
- N. **89.** Ordinanza della Corte di cassazione del 1° marzo 2019
Ordinamento penitenziario - Detenzione domiciliare - Divieto di applicazione ai condannati per i reati di cui all'articolo 4-bis della legge n. 354 del 1975.
 – Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 47-ter, comma 1-bis. Pag. 102

RETTIFICHE

- Comunicato relativo alla sentenza n. 130 del 7 - 28 maggio 2019. Pag. 111



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 137

Sentenza 17 aprile - 6 giugno 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Tutela della salute - Organizzazione dei servizi sanitari - Obblighi vaccinali - Individuazione, mediante deliberazione della Giunta regionale, dei reparti ai quali possono accedere i soli operatori sanitari che si siano attenuti alle indicazioni del Piano nazionale di prevenzione vaccinale - Sanzioni amministrative - Attribuzione alle direzioni sanitarie ospedaliere o territoriali del potere di imporre, in particolari condizioni epidemiologiche o ambientali, trattamenti vaccinali non previsti dalla legislazione nazionale.

- Legge della Regione Puglia 19 giugno 2018, n. 27 (Disposizioni per l'esecuzione degli obblighi di vaccinazione degli operatori sanitari), artt. 1, commi 1 e 2; 4 e 5, nonché l'intero testo.

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, commi 1 e 2; 4 e 5, nonché dell'intero testo, della legge della Regione Puglia 19 giugno 2018, n. 27 (Disposizioni per l'esecuzione degli obblighi di vaccinazione degli operatori sanitari), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 13-20 agosto 2018, depositato in cancelleria il 17 agosto 2018, iscritto al n. 48 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nella udienza pubblica del 16 aprile 2019 il Giudice relatore Marta Cartabia;

udito l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Isabella Fornelli per la Regione Puglia.



Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 13-20 agosto 2018 e depositato il successivo 17 agosto (reg. ric. n. 48 del 2018), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato la legge della Regione Puglia 19 giugno 2018, n. 27 (Disposizioni per l'esecuzione degli obblighi di vaccinazione degli operatori sanitari), per intero e con riguardo agli artt. 1, commi 1 e 2; 4 e 5.

2.- Il ricorrente riassume le finalità della legge reg. Puglia n. 27 del 2018 e il contenuto delle disposizioni censurate. In particolare, il ricorso riferisce che l'art. 1 impugnato dispone, al comma 1, che, con deliberazione della Giunta regionale, sono individuati i reparti ai quali possono accedere i soli operatori sanitari che abbiano osservato le indicazioni del Piano nazionale di prevenzione vaccinale (PNPV) vigente per soggetti a rischio per esposizione professionale e, al comma 2, stabilisce che, «in particolari condizioni epidemiologiche o ambientali, le direzioni sanitarie ospedaliere o territoriali, sentito il medico competente, valutano l'opportunità di prescrivere vaccinazioni normalmente non raccomandate per la generalità degli operatori».

3.- Nelle parole del ricorso, l'art. 1, comma 1 trasforma di fatto le vaccinazioni raccomandate dal PNPV in vaccinazioni obbligatorie, mentre il comma 2 del medesimo art. 1 attribuisce alle direzioni sanitarie il potere di obbligare, in determinate circostanze, la generalità degli operatori sanitari ad effettuare vaccinazioni normalmente non raccomandate. In tal modo, la disposizione impugnata imporrebbe obblighi di vaccinazione non previsti dalla legislazione statale, eccedendo dalle competenze regionali e intervenendo «in un ambito nel quale sono prevalenti gli aspetti ascrivibili ai principi fondamentali in materia di salute e di profilassi internazionale riservati alle competenze legislative dello Stato, ai sensi dell'art. 117, comma terzo, e comma secondo, lettera q), della Costituzione». Essa, inoltre, violerebbe il principio di eguaglianza e di riserva di legge in materia di trattamenti sanitari di cui agli artt. 3, 32 della Costituzione.

4.- Il ricorrente richiama, a sostegno del proprio assunto, la giurisprudenza costituzionale per la quale, a sua opinione, la disciplina degli obblighi vaccinali sarebbe di competenza esclusiva della legislazione statale (è citata la sentenza di questa Corte n. 5 del 2018). Si assume, altresì, che la Corte avrebbe affermato che il diritto della persona di essere curata efficacemente e di essere rispettata nella propria integrità fisica e psichica deve essere garantito in condizione di eguaglianza in tutto il Paese per mezzo di una legislazione statale «basata sugli indirizzi condivisi dalla comunità scientifica nazionale e internazionale» (sono citate le sentenze di questa Corte n. 169 del 2017, n. 338 del 2003 e n. 282 del 2002). Sicché non potrebbe che «essere riservato alla legislazione statale, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, il compito di qualificare come obbligatorio un determinato trattamento sanitario, sulla base dei dati e delle conoscenze medico-scientifiche disponibili» (in tal senso è la citata sentenza di questa Corte n. 5 del 2018). Tale conclusione sarebbe confermata dal rilievo per cui la profilassi per la prevenzione della diffusione delle malattie richiede necessariamente l'adozione di misure omogenee sul territorio nazionale. Pertanto, a giudizio della difesa statale, la disposizione impugnata, imponendo obblighi vaccinali non previsti a livello statale, interviene sui principi fondamentali in materia di tutela della salute, con invasione della competenza riservata alla legislazione statale dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

5.- In secondo luogo, la difesa statale assume che il predetto art. 1 della legge reg. Puglia n. 27 del 2018 violi anche l'art. 117, secondo comma, lett. q), Cost. stante la competenza riservata in via esclusiva allo Stato in materia di disciplina della «profilassi internazionale». Infatti, nelle parole del ricorso, «le norme in materia di prevenzione vaccinale servono a garantire uniformità anche nell'attuazione, in ambito nazionale, di programmi elaborati in sede internazionale e sovranazionale» (sono citate le sentenze n. 270 del 2016, n. 173 del 2014, n. 406 del 2005, n. 12 del 2004, anche se riguardanti il settore veterinario), di modo che ragioni di ordine logico, prima che giuridico precluderebbero alle Regioni di intervenire in tale ambito.

6.- In terzo luogo, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che l'art. 1, comma 1, della legge reg. Puglia n. 27 del 2018, nel demandare a un atto amministrativo, e, precisamente, a una deliberazione della Giunta regionale, l'individuazione dei reparti ai quali possono accedere i soli operatori sanitari che si siano attenuti alle indicazioni del PNPV, violi la riserva di legge imposta dall'art. 32 Cost., oltre a collidere con l'art. 44 della legge della Regione Puglia 12 maggio 2004, n. 7 (Statuto della Regione Puglia), che attribuisce alla Giunta regionale la potestà regolamentare con riferimento ai soli regolamenti esecutivi e ai regolamenti di attuazione delle leggi regionali.

7.- Infine, secondo la difesa statale, il principio della riserva di legge in materia di trattamenti sanitari, definita in ricorso come relativa, sarebbe violato dall'art. 1, comma 2, della legge reg. Puglia n. 27 del 2018 che stabilisce che è la direzione sanitaria ospedaliera o territoriale a stabilire l'obbligatorietà delle vaccinazioni, ma, al contempo, non prevede che siano adeguatamente individuati, a livello di fonte primaria, i presupposti, il contenuto e i limiti dell'obbligo vaccinale.



8.- Il ricorrente aggiunge che per effetto della dedotta incostituzionalità dell'indicato art. 1 sarebbero incostituzionali anche i successivi artt. 4 e 5.

8.1.- In particolare, l'art. 4 sarebbe incostituzionale perché - stabilendo che la Giunta regionale, con apposito provvedimento deliberativo, provvede a dettagliare le modalità di attuazione delle disposizioni contenute nella legge in esame e adotta decisioni dirette a promuovere le vaccinazioni - demanderebbe a un atto amministrativo la regolamentazione di una materia in ordine alla quale l'art. 32 Cost. impone una riserva di legge, così contrastando anche con l'art. 44 della legge reg. Puglia n. 7 del 2004, che, come visto, attribuisce alla Giunta regionale la potestà regolamentare con riferimento ai soli regolamenti esecutivi e ai regolamenti di attuazione delle leggi regionali.

8.2.- Dal canto suo, l'art. 5 sarebbe illegittimo perché - prevedendo una sanzione amministrativa pecuniaria per «il mancato adempimento alle prescrizioni di cui all'articolo 1, comma 1» - contrasterebbe con il principio per cui la determinazione delle sanzioni è nella disponibilità del soggetto al quale è rimessa la definizione delle fattispecie da sanzionare; sicché, nel caso in esame, spetterebbe solo al legislatore statale comminare sanzioni per il caso di violazione dei divieti e degli obblighi in materia di vaccini, che, come detto, ricade nella competenza dello Stato (è citata la sentenza n. 361 del 2003).

9.- Tutto ciò considerato, il Presidente del Consiglio dei ministri conclude per la incostituzionalità degli artt. 1, 4 e 5, nonché dell'intero testo della citata legge reg. Puglia n. 27 del 2018 perché, per il suo carattere omogeneo, violerebbe i principi di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. e di riserva di legge di cui all'art. 32 Cost. e invaderebbe «la competenza riservata alla legislazione statale sia per l'emanazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute ai sensi dell'articolo 117, comma terzo, sia per la disciplina della profilassi internazionale, riservata allo Stato ai sensi dell'articolo 117, comma secondo, lettera q), della Costituzione».

10.- Con atto depositato il 28 settembre 2018 si è costituita nel presente giudizio la Regione Puglia, concludendo per la inammissibilità o la infondatezza della questione siccome promossa.

La difesa regionale osserva che il ricorso muove da una lettura parziale e fuorviante della legge reg. Puglia n. 27 del 2018, così incorrendo in un erroneo assunto, ossia quello di ritenere che la Regione Puglia abbia voluto imporre pratiche vaccinali, prescindendo dalla volontà statale in materia, quando, invece, la legge impugnata stabilisce unicamente interventi di ordine organizzativo tesi a perseguire l'obiettivo della sicurezza dei pazienti e degli stessi operatori delle strutture sanitarie. Si tratta di interventi - prosegue la Regione Puglia - coerenti con le vigenti disposizioni in materia stabilite a livello statale e perfettamente conformi alla giurisprudenza costituzionale che riconosce attribuzioni regionali in materia di organizzazione dei servizi sanitari e di identificazione degli organi competenti a verificare e sanzionare le violazioni (è citata la sentenza n. 5 del 2018).

10.1.- Su tali basi la difesa regionale sostiene che le disposizioni impugnite non introducono in via diretta un obbligo vaccinale a carico degli operatori sanitari, bensì si limitano a prescrivere che, sulla base delle indicazioni contenute nel PNPV, siano individuati determinati reparti delle strutture sanitarie nei quali l'assolvimento delle indicazioni vaccinali previste a livello nazionale si configura quale requisito di idoneità lavorativa nelle strutture sanitarie. Pertanto, richiamati testualmente alcuni passi del PNPV, l'ente regionale ribadisce di non aver arbitrariamente introdotto ulteriori tipologie vaccinali, bensì di aver dato attuazione al PNPV, attenendosi, per un verso, alle indicazioni ivi contenute e, per altro profilo, alla normativa in materia di sicurezza dei luoghi di lavoro citata nel predetto PNPV.

11.- Sotto tale profilo la memoria di costituzione richiama il decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 (Attuazione dell'art. 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro) e, in particolare, gli artt. 18, comma 1, 41 e 279 ivi contenuti, da cui ricava complessivamente l'obbligo del datore di lavoro di sottoporre i lavoratori alla sorveglianza sanitaria nei casi previsti dalla legge e, nell'affidare compiti agli stessi, di tener conto delle capacità e delle loro condizioni in rapporto alla loro salute e sicurezza. Da tali previsioni la Regione ricava la sussistenza di un obbligo specifico di sorveglianza sanitaria volto a verificare la compatibilità dell'attività che il lavoratore dovrà svolgere e ad accertare che non vi siano controindicazioni al lavoro, onde giungere a un giudizio d'idoneità alla mansione specifica: con stretto riferimento ai rischi legati all'esposizione degli agenti biologici, un ruolo decisivo va riconosciuto al presidio vaccinale, che costituisce, nelle parole della memoria, «una delle misure di protezione necessarie per la tutela della salute dei lavoratori che il datore di lavoro è tenuto ad adottare».

11.1.- Sempre in tale ottica, la Regione Puglia richiama altresì l'art. 2087 del codice civile, che impone al datore di lavoro non soltanto il semplice rispetto della normativa antinfortunistica, ma anche l'adozione degli ulteriori presidi, fra cui, per quanto qui interessa, i vaccini imposti dalle legge e, in mancanza di disposizioni legislative, in via sussidiaria, i vaccini disponibili in base al concetto della «prevedibilità del rischio». Pertanto, posto che le vaccinazioni da adottare nel campo della medicina del lavoro sono quelle obbligatorie e quelle prescritte dal medico competente in base alla tipologia di rischio biologico (in tal senso è citato l'art. 279, comma 2, del d.lgs. n. 81 del 2008), non sussiste in tale ambito il limite della necessità del consenso libero e consapevole al trattamento sanitario. Così ricostruito il quadro



complessivo, nelle parole della memoria, il datore di lavoro ha l'obbligo di richiamare disciplinarmente il lavoratore che, esposto a rischio biologico, rifiuta di vaccinarsi e così tenga una condotta che pregiudica la posizione di garanzia del datore di lavoro richiesta dall'art. 2087 cod. civ. Dunque, a parere della difesa regionale, proprio il combinato disposto degli artt. 2087 cod. civ. e 279 del d.lgs. n. 81 del 2008 supera ogni dubbio posto con riguardo alla riserva di legge stabilita dall'art. 32 Cost.

12.- La Regione Puglia precisa altresì che, nel caso di vaccinazioni verso malattie a possibile contagio interumano, l'esigenza di tutelare la salute individuale e collettiva è sufficiente a legittimare su un piano costituzionale l'imposizione di vaccinazioni anche nel campo della sicurezza del lavoro, tanto più che la sicura compatibilità della terapia vaccinale prevista nel PNPV vigente è asseverata dalla previsione della sua obbligatorietà per la generalità della popolazione prevista dal decreto-legge 7 giugno 2017, n. 73 (Disposizioni urgenti in materia di prevenzione vaccinale) convertito, con modificazioni, in legge 31 luglio 2017, n. 119. Peraltro, secondo la difesa regionale, la sentenza di questa Corte n. 218 del 1994 conferma la conclusione che l'esecuzione delle vaccinazioni per particolari categorie di lavoratori possa essere prevista come un requisito di idoneità al lavoro. Tale considerazione, sempre seguendo la medesima linea di ragionamento, vale anche per la previsione contenuta nell'art. 1, comma 2, della legge reg. Puglia n. 27 del 2018 di ulteriori prescrizioni vaccinali, le quali sono condizionate alla sussistenza di «particolari condizioni epidemiologiche o ambientali», per cui rientrano nella gestione della sicurezza sanitaria sui luoghi di lavoro di cui al d.lgs. n. 81 del 2008.

13.- La difesa regionale deduce altresì che la tesi difensiva dell'Avvocatura generale dello Stato, in ultima analisi, svuoterebbe la competenza concorrente delle Regioni come delineata dall'art. 117, comma terzo, Cost., in materia di salute e sicurezza sul lavoro. In altri termini, seguendo le argomentazioni del ricorrente si giungerebbe a un completo riaccentramento in capo a organi statali delle competenze sulla vigilanza e si altererebbe il legame fra prevenzione e vigilanza oggi incardinato in capo alle Regioni ai sensi del d.lgs. n. 81 del 2008. Inoltre, la Regione sostiene che l'Avvocatura statale tralascia di considerare le ricadute della legge 8 marzo 2017, n. 24 (Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie), il cui art. 1 prevede che la sicurezza delle cure si realizza anche mediante l'insieme di tutte le attività finalizzate alla prevenzione e alla gestione del rischio connesso all'erogazione delle prestazioni sanitarie, di modo che non può che riconoscersi all'ente regionale la possibilità di attuare le iniziative, anche di carattere legislativo, finalizzate a garantire la sicurezza delle cure, comprensiva della sicurezza dei luoghi di lavoro.

14.- Non fondata sarebbe anche la ritenuta violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera q), Cost. sulla profilassi internazionale, posto che le disposizioni impugnate non hanno un effetto generale e indifferenziato sulla popolazione pugliese, ma hanno un ambito di applicazione circoscritto alla tutela della salute degli operatori sanitari in coerenza con la normativa nazionale sulla sicurezza nei luoghi di lavoro.

15.- Parimenti non fondata sarebbe per la Regione Puglia la censura promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, per cui i poteri attribuiti alla Giunta regionale violerebbero i limiti istituzionali codificati dall'art. 44 dello statuto regionale. Al riguardo, il resistente sostiene che la disposizione impugnata non dia luogo a un fenomeno di delegificazione, bensì attribuisca unicamente alla Giunta regionale il compito, di mero dettaglio, di individuare i reparti ritenuti rischiosi e al cui accesso correlare la terapia vaccinale prevista dal Ministero della salute a tutela dei lavoratori nonché di coloro che con essi interagiscono. Si tratta, dunque, di compiti di mera amministrazione consentiti dal citato art. 44.

16.- Né tantomeno, assume la Regione Puglia, potrebbe dirsi violato l'art. 32 Cost., posto che la disposizione impugnata si colloca nel solco degli obblighi normativamente imposti ai datori di lavoro ex d.lgs. n. 81 del 2008, il cui art. 279 legittima il datore di lavoro ad adottare le precauzioni che, secondo il medico competente, sono necessarie per la tutela dei luoghi di lavoro in situazioni eccezionali, non prevedibili a monte.

17.- Allo stesso modo la difesa regionale ritiene non fondata l'asserita violazione dell'art. 3 Cost., poiché la paventata disomogeneità del trattamento vaccinale sul territorio nazionale sarebbe escluso dalla ricorrenza, nella fattispecie, di situazioni intrinsecamente eterogenee rispetto alle quali è ragionevole una disciplina normativa differenziata.

18.- Circa la derivata illegittimità costituzionale delle ulteriori norme, la difesa regionale osserva che la censura relativa all'art. 4 muove dall'erroneo presupposto che la Giunta regionale possa, con propria deliberazione, regolamentare la materia sottoposta a riserva di legge. Considerazione, a suo giudizio, smentita dal rilievo per cui le vaccinazioni oggetto del controllo di osservanza sono quelle già previste dal PNPV, sicché la deliberazione della Giunta regionale si limiterebbe ad attuare le disposizioni contenute nella normativa statale.

Con riguardo al potere sanzionatorio previsto dall'art. 5, infine, l'ente regionale reputa la censura destituita di fondamento, in quanto basata sul presupposto della violazione delle competenze statali, in realtà insussistente in quanto tale potere sanzionatorio accede a materia su cui essa Regione Puglia ha correttamente legiferato.



19.- In prossimità dell'udienza, sia il Presidente del Consiglio dei ministri sia la Regione Puglia hanno depositato memorie illustrative in cui hanno reiterato le rispettive tesi difensive onde sentire accogliere le conclusioni già formulate.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la legge della Regione Puglia 19 giugno 2018, n. 27 (Disposizioni per l'esecuzione degli obblighi di vaccinazione degli operatori sanitari), per intero e con riguardo agli artt. 1, commi 1 e 2; 4 e 5, per violazione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, della riserva di legge di cui all'art. 32 Cost., nonché della competenza riservata alla legislazione statale sia per l'emanazione dei principi fondamentali della materia di tutela della salute, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., sia per la disciplina della profilassi internazionale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *q*), Cost.

2.- Occorre preliminarmente dichiarare l'inammissibilità della questione avente a oggetto l'intera legge reg. Puglia n. 27 del 2018.

In proposito si deve osservare che il ricorso sviluppa specifiche motivazioni solo in ordine alle singole questioni riferite partitamente a ciascuna delle disposizioni censurate. Quanto all'intero testo della legge regionale, invece, il ricorso si limita a farne oggetto di censura in ragione del suo «carattere normativo omogeneo», senza addurre ulteriori argomentazioni. È ben vero che questa Corte ha, in più occasioni, reputato ammissibili le questioni vertenti su un intero testo di legge caratterizzato da normative omogenee (sentenza n. 247 del 2018, n. 261 del 2017 e n. 131 del 2016); ma è vero altresì che secondo una giurisprudenza costante «è inammissibile l'impugnativa di una intera legge ove ciò comporti la genericità delle censure» (sentenza n. 195 del 2015) o «quando le censure adeguatamente motivate riguardino solo singole disposizioni, mentre quella indirizzata all'intero testo normativo sia del tutto generica» (sentenza 64 del 2007), come avviene nel caso in esame.

3.- Per la loro stretta interconnessione, è opportuno esaminare congiuntamente le questioni relative agli artt. 1, comma 1, 4 e 5, della legge reg. Puglia n. 27 del 2018, promosse in riferimento agli artt. 3, 32, 117, secondo comma, lettera *q*), in materia di profilassi internazionale, e 117, terzo comma, Cost., in materia di tutela della salute.

Le questioni non sono fondate.

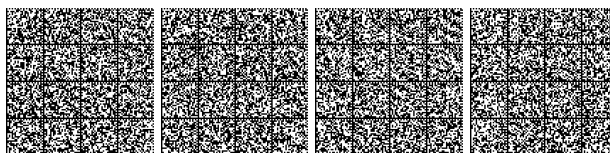
3.1.- L'art. 1, comma 1 prevede che «al fine di prevenire e controllare la trasmissione delle infezioni occupazionali e degli agenti infettivi ai pazienti, ai loro familiari, agli altri operatori e alla collettività», la Giunta regionale, con apposito provvedimento deliberativo (ai sensi del successivo art. 4), individua «i reparti dove consentire l'accesso ai soli operatori che si siano attenuti alle indicazioni del Piano nazionale di prevenzione vaccinale vigente per i soggetti a rischio per esposizione professionale».

Il richiamato art. 4 affida alla Giunta regionale il compito di emanare, entro un mese dalla entrata in vigore della legge impugnata, apposito provvedimento deliberativo volto a «dettagliare le modalità di attuazione delle disposizioni ivi previste».

Il successivo art. 5 prevede apposite sanzioni amministrative, tra l'altro, per il «mancato adempimento delle prescrizioni di cui all'art. 1, comma 1».

3.2.- Secondo il ricorrente, le suddette disposizioni renderebbero di fatto obbligatorie le vaccinazioni che, invece, il Piano nazionale di prevenzione vaccinale (PNPV) vigente si limita a raccomandare. Il legislatore regionale sarebbe perciò intervenuto «in un ambito nel quale sono prevalenti gli aspetti ascrivibili ai principi fondamentali in materia di salute e di profilassi internazionale riservati alle competenze legislative dello Stato, ai sensi dell'art. 117, comma terzo, e comma secondo, lettera *q*), della Costituzione». Inoltre, per la difesa statale, atteso che la scelta tra terapie ammesse e non ammesse deve essere riservata alla legislazione statale anche per ragioni di eguaglianza e omogeneità dei trattamenti sanitari sul territorio nazionale, sarebbero altresì violati il principio di eguaglianza e la riserva di legge in materia di trattamenti sanitari, di cui rispettivamente agli artt. 3 e 32 Cost.

3.3.- Tutte le doglianze si fondano sul presupposto che le disposizioni impugnate impongono obblighi vaccinali ulteriori rispetto a quelli stabiliti dal legislatore statale, sulla base di deliberazioni della Giunta regionale e con previsioni assistite da sanzioni amministrative che ne rafforzano la cogenza. Di qui discenderebbe, anzitutto, la violazione dei limiti alle competenze legislative regionali lamentata nel ricorso e la conseguente interferenza con i principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale in materia di tutela della salute, nonché con la materia della profilassi internazionale di competenza esclusiva dello Stato.



Il presupposto interpretativo da cui muove il ricorrente non è corretto alla luce dei criteri ripetutamente enunciati dalla costante giurisprudenza di questa Corte, per cui, ai fini dell'individuazione della materia in cui si colloca la disposizione 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 (*ex plurimis* sentenze n. 116 del 2019, n. 108 del 2017, n. 175 del 2016, n. 245 e n. 140 del 2015, e n. 167 del 2014).

In base a tali principi, non può essere assegnata una rilevanza decisiva al titolo della legge impugnata - «Disposizioni per l'esecuzione degli obblighi di vaccinazione degli operatori sanitari» -, né al tenore della rubrica del suo primo articolo - «Obbligo vaccinale» -, che fanno entrambi riferimento all'obbligo di vaccinazione. Va invece dato risalto a un insieme di elementi che inducono a ritenere che le disposizioni in esame possono essere ricondotte all'ambito della organizzazione sanitaria, parte integrante della competenza legislativa regionale in materia della tutela della salute di cui al terzo comma del citato art. 117 Cost. (*ex plurimis* sentenze n. 54 del 2015 e n. 371 del 2008), che la Regione ha esercitato in modo non eccentrico rispetto alle previsioni contenute nella disciplina statale in materia di obblighi vaccinali, e in particolare rispetto al decreto-legge 7 giugno 2017, n. 73 (Disposizioni urgenti in materia di prevenzione vaccinale) convertito, con modificazioni, in legge 31 luglio 2017, n. 119, nonché al Piano nazionale di prevenzione vaccinale vigente.

Muovendo dal dato testuale, si deve rilevare, anzitutto, che l'art. 1, comma 1 della legge regionale in esame non si rivolge alla generalità dei cittadini, ma si indirizza specificamente agli operatori sanitari che svolgono la loro attività professionale nell'ambito delle strutture facenti capo al servizio sanitario nazionale, allo scopo di prevenire e proteggere la salute di chi frequenta i luoghi di cura: anzitutto quella dei pazienti, che spesso si trovano in condizione di fragilità e sono esposti a gravi pericoli di contagio, quella dei loro familiari, degli altri operatori e, solo di riflesso, della collettività.

Tale finalità perseguita dal legislatore regionale, sia detto per inciso, è del resto oggetto di attenzione da parte delle società medico-scientifiche, che segnalano l'urgenza di mettere in atto prassi adeguate a prevenire le epidemie in ambito ospedaliero, sollecitando anzitutto un appropriato comportamento del personale sanitario, per garantire ai pazienti la sicurezza nelle cure.

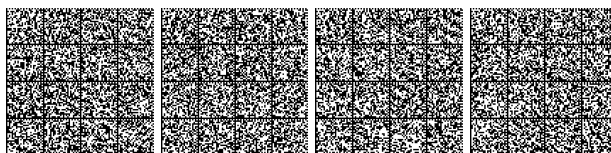
Letto in questa prospettiva, l'intervento del legislatore regionale non ha per oggetto la regolazione degli obblighi vaccinali - che chiamerebbe in causa la competenza statale in tema di determinazione dei principi fondamentali della materia di tutela della salute (sentenza n. 5 del 2018) - ma l'accesso ai reparti degli istituti di cura. La sua finalità è prevenire le epidemie in ambito nosocomiale, rimanendo così all'interno delle competenze regionali che in materia di vaccinazioni «continuano a trovare spazi non indifferenti di espressione, ad esempio con riguardo all'organizzazione dei servizi sanitari e all'identificazione degli organi competenti a verificare e sanzionare le violazioni», come questa Corte ha di recente rilevato (sentenza n. 5 del 2018).

Infatti, come si evince dall'esame dei lavori preparatori, la definitiva formulazione del disposto impugnato ha espunto dal disegno di legge originario ogni riferimento all'assolvimento di presunti obblighi vaccinali per i soggetti a rischio per esposizione professionale e al soddisfacimento dei medesimi come requisito di idoneità lavorativa. Nella sua formulazione definitiva, l'art. 1, comma 1, si limita a precisare che il rispetto delle indicazioni del PNPV costituisce un onere per l'accesso degli operatori sanitari ai reparti individuati con la delibera della Giunta, di cui all'art. 4 della legge regionale impugnata. Così prevedendo, la disposizione impugnata si muove nel solco del PNPV vigente, il quale infatti indica per gli operatori sanitari alcune specifiche vaccinazioni in forma di raccomandazione, sulla base della fondamentale considerazione che un adeguato intervento di immunizzazione degli operatori sanitari non solo protegge gli interessati, ma svolge un ruolo di «garanzia nei confronti dei pazienti ai quali», date le loro particolari condizioni di vulnerabilità, «l'operatore potrebbe trasmettere l'infezione determinando gravi danni e persino casi mortali» (PNPV 2017-2019, p. 67).

Peraltro, sul punto, occorre rimarcare, come già affermato dalla sentenza n. 5 del 2018, che «nell'orizzonte epistemico della pratica medico-sanitaria la distanza tra raccomandazione e obbligo è assai minore di quella che separa i due concetti nei rapporti giuridici. In ambito medico, raccomandare e prescrivere sono azioni percepite come egualmente doverose in vista di un determinato obiettivo (tanto che sul piano del diritto all'indennizzo le vaccinazioni raccomandate e quelle obbligatorie non subiscono differenze: si veda, da ultimo la sentenza n. 268 del 2017)».

Tutto ciò considerato, può ragionevolmente giungersi a un approdo esegetico che valorizza la genesi delle disposizioni impuginate, il loro dato testuale, il loro contenuto, la loro *ratio* oggettiva e la loro finalità come espressione della competenza della Regione in materia di organizzazione del servizio sanitario e, dunque, di tutela della salute ex art. 117, terzo comma, Cost.

In definitiva, nell'attribuire alla Giunta regionale la facoltà di individuare i reparti in cui consentire l'accesso ai soli operatori sanitari che si siano attenuti alle indicazioni del PNPV vigente per i soggetti a rischio per esposizione professionale e nel prevedere le relative sanzioni amministrative per i trasgressori, gli impugnati art. 1, comma 1, e artt. 4 e



5 della legge reg. Puglia n. 27 del 2018 dettano esclusivamente una disciplina sull'organizzazione dei servizi sanitari della Regione, senza discostarsi dai principi fondamentali nella materia «tutela della salute» riservati alla legislazione statale ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., senza introdurre obblighi vaccinali di nuovo conio e, comunque, senza imporre obbligatoriamente ciò che a livello nazionale è solo suggerito o raccomandato.

3.4.- Dalle considerazioni che precedono consegue che neppure possono ritenersi violati gli altri parametri evocati dalla difesa statale e, segnatamente, gli artt. 3 e 32 della Costituzione, tenuto anche conto della possibilità di esenzione ammessa dall'art. 2 della legge reg. impugnata, in caso di accertato pericolo concreto per la salute dell'operatore sanitario in relazione a specificità cliniche.

Quanto alla asserita violazione del principio di eguaglianza, basti osservare che, così come sopra interpretate, le disposizioni impugnate non introducono alcun obbligo vaccinale ulteriore rispetto a quelli già indicati a livello statale e dunque non determinano alcuna asimmetria sul territorio nazionale.

Quanto alla riserva di legge di cui all'art. 32 Cost., la paventata violazione non sussiste, né per effetto dell'art. 1, comma 1, né ad opera dell'art. 4 (dal primo richiamato): una volta escluso, alla luce delle considerazioni appena esposte, che la legge in esame imponga agli operatori sanitari l'effettuazione di trattamenti vaccinali non previsti dalla legislazione statale, nessuna censura può muoversi alla determinazione del legislatore regionale di demandare a un atto amministrativo, ossia alla delibera della Giunta regionale menzionata dall'art. 4, il compito di «dettagliare le modalità di attuazione» di una legge che, come si è visto, attiene all'organizzazione sanitaria regionale e che, comunque, non tocca l'ambito dei trattamenti sanitari obbligatori e non incide sulla libertà di auto-determinazione dell'individuo in materia di tutela della salute. Per le medesime ragioni nessun contrasto potrebbe ravvisarsi con l'art. 44 della legge della Regione Puglia 12 maggio 2004, n. 7 (Statuto della Regione Puglia), pure evocato dalla difesa statale, pur non costituendo parametro del presente giudizio, il quale riconosce alla Giunta la «potestà regolamentare nella forma dei regolamenti esecutivi, di attuazione, l'integrazione nonché dei regolamenti delegati».

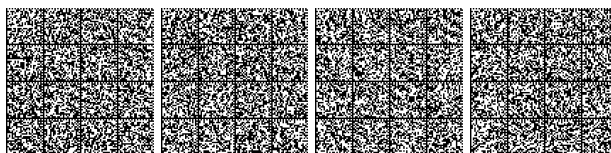
3.5.- È appena il caso di aggiungere che parimenti infondata è la censura promossa in riferimento all'art. 5 della medesima legge impugnata, che prevede l'irrogazione di una sanzione amministrativa per il caso di mancato adempimento delle prescrizioni di cui all'articolo 1, comma 1.

Una volta ricondotta la disposizione di cui al richiamato art. 1, comma 1, all'ambito dell'organizzazione del servizio sanitario regionale - che la Regione ha legittimamente disciplinato in forza della sua competenza in materia di tutela della salute e nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale - ne deriva che la previsione di sanzioni per le violazioni alle prescrizioni da esso stabilite non eccede dalle competenze regionali. In virtù del principio del parallelismo tra il potere di determinazione della fattispecie da sanzionare e il potere di individuare la sanzione, costantemente affermato dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 5 del 2018, n. 94 del 2011 e n. 253 del 2006), la Regione ha legittimamente correato la disciplina di cui all'art. 1, comma 1, con la previsione delle sanzioni amministrative pecuniarie, di cui all'art. 5.

Naturalmente la condotta sanzionata non può che coincidere con l'accesso, da parte di operatori sanitari che non si siano attenuti alle indicazioni del PNPV, ai reparti individuati con la deliberazione della Giunta, più volte richiamata; mentre deve escludersi che possa essere sanzionato l'eventuale rifiuto opposto dai medesimi operatori sanitari di sottoporsi ai trattamenti vaccinali raccomandati dal PNPV per i soggetti a rischio per esposizione professionale. Il che ovviamente non incide sugli ordinari obblighi ricadenti sul datore di lavoro in tema di sicurezza che restano, appunto, quelli delineati dalla disciplina statale sul punto, dettata in primo luogo dalla clausola generale di cui all'art. 2087 del codice civile e dalle previsioni contenute nel decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 (Attuazione dell'art. 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro) e, nell'ambito di queste, in particolare per quanto qui interessa, dall'art. 279 in combinato disposto con gli artt. 17, 18 e 41.

4.- Fondato è, invece, il motivo di impugnazione fatto valere nei confronti all'art. 1, comma 2, della legge reg. Puglia n. 27 del 2018 in riferimento agli artt. 3, 32, 117, terzo comma, Cost.

4.1.- Tale disposizione stabilisce che, «in particolari condizioni epidemiologiche o ambientali, le direzioni sanitarie ospedaliere o territoriali, sentito il medico competente, valutano l'opportunità di prescrivere vaccinazioni normalmente non raccomandate per la generalità degli operatori». Il Presidente del Consiglio dei ministri censura detta disposizione in quanto attribuisce alle direzioni sanitarie il potere di imporre obblighi vaccinali, in violazione dei limiti di competenza stabiliti dall'art. 117, terzo comma Cost., in violazione del principio di eguaglianza ex art. 3 Cost. e in violazione dell'art. 32 Cost. perché, senza prevedere che siano adeguatamente individuati a livello di fonte primaria i presupposti, il contenuto e i limiti dell'obbligo vaccinale, trasgredisce alla riserva di legge imposta da tale disposizione costituzionale nella materia dei trattamenti sanitari obbligatori.



4.2.- L'inequivocità dell'ordito normativo, incentrato sul verbo «prescrivere» -che in ambito medico rimanda al concetto di ordinare una terapia - e avente a oggetto «vaccinazioni normalmente non raccomandate», non consente di percorrere sentieri interpretativi diversi da quello fatto proprio dalla difesa statale, che censura tale disposizione perché nella sostanza attribuisce alle direzioni sanitarie il potere di imporre trattamenti vaccinali non previsti, né come obbligatori né come raccomandati, dalla legislazione nazionale. In effetti, la disposizione in esame conferisce alle direzioni sanitarie un potere molto ampio e indefinito, consentendo loro di rendere obbligatorie anche vaccinazioni neppure menzionate a livello statale, senza nemmeno operare alcun rinvio al PNPV. Né vale a delimitare tale potere la previsione che le direzioni sanitarie possono attivarsi solo «in particolari condizioni epidemiologiche o ambientali», giacché in tal modo verrebbe comunque configurato un potere di emissione di ordinanze contingibili e urgenti, che nell'ordinario schema ordinamentale appartengono alla competenza di altra autorità - indicata in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale dall'art. 50, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) - e comunque necessitano di una previsione statale - come disposto dall'art. 93, comma 3, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001), secondo cui le Regioni, «nei casi di riconosciuta necessità e sulla base della situazione epidemiologica locale», possono «disporre l'esecuzione della vaccinazione antitifica in specifiche categorie professionali». Per le ragioni sopra esposte sono riscontrabili nel caso di specie tutte le violazioni costituzionali denunciate dal ricorrente. Infatti, l'intervento regionale invade un ambito riservato al legislatore statale, sia in quanto inerente ai principi fondamentali concernenti il diritto alla salute, come disposto dall'art. 117, terzo comma, Cost., che riserva allo Stato «il compito di qualificare come obbligatorio un determinato trattamento sanitario, sulla base dei dati e delle conoscenze medico-scientifiche disponibili» (sentenza n. 5 del 2018; analogamente sentenza n. 169 del 2017), sia perché attinente alla riserva di legge statale in materia di trattamenti sanitari di cui all'art. 32 Cost., riserva che, a sua volta, è connessa al principio di eguaglianza previsto dall'art. 3 Cost.

Di qui l'illegittimità dell'art. 1, comma 2, della legge reg. Puglia n. 27 del 2018.

Restano assorbiti gli ulteriori motivi di ricorso.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Puglia 21 giugno 2014, n. 27 (Disposizioni per l'esecuzione degli obblighi di vaccinazione degli operatori sanitari);

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'intera legge reg. Puglia n. 27 del 2017 promosse, in riferimento agli artt. 3, 32, 117, commi secondo, lettera q) e terzo Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, 4 e 5 della legge reg. Puglia n. 27 del 2017 promosse, in riferimento agli artt. 3, 32, 117, commi secondo, lettera q) e terzo, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 aprile 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 giugno 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 138

Sentenza 7 maggio - 6 giugno 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Dirigenza pubblica - Trattamento economico - Trasformazione graduale dell'indennità di funzione in assegno personale pensionabile in seguito alla cessazione dell'incarico dirigenziale - Attribuzione del beneficio mediante il sistema retributivo - Conservazione degli effetti giuridici ed economici già maturati al 1° giugno 2018 in applicazione del contratto collettivo.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 aprile 1992, n. 10 (Riordinamento della struttura dirigenziale della Provincia Autonoma di Bolzano), art. 28 - Legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 maggio 2015, n. 6 (Ordinamento del personale della Provincia), art. 47 - Legge della Provincia autonoma di Bolzano 25 settembre 2015, n. 11 (Disposizioni in connessione con l'assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano per l'anno finanziario 2015 e per il triennio 2015-2017), art. 14, comma 6 - Legge della Provincia autonoma di Bolzano 18 ottobre 2016, n. 21 (Modifiche di leggi provinciali in materia di procedimento amministrativo, enti locali, cultura, beni archeologici, ordinamento degli uffici, personale, ambiente, utilizzazione delle acque pubbliche, agricoltura, foreste, protezione civile, usi civici, mobilità, edilizia abitativa, dipendenze, sanità, sociale, lavoro, patrimonio, finanze, fisco, economia e turismo), art. 7 - Legge della Provincia autonoma di Bolzano 6 luglio 2017, n. 9 (Disciplina dell'indennità di dirigenza e modifiche alla struttura dirigenziale dell'Amministrazione provinciale), artt. 1, comma 3, 2 e 17, comma 2 - Legge della Provincia autonoma di Bolzano 9 febbraio 2018, n. 1 (Norme in materia di personale), art. 1 - Legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 18 dicembre 2017, n. 11 (Legge regionale di stabilità 2018), art. 4, comma 1 (terzo periodo) e comma 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

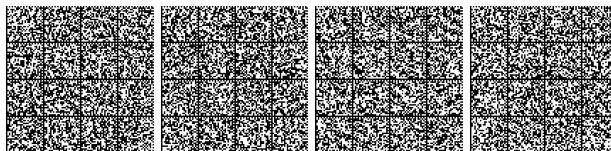
Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 28 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 aprile 1992, n. 10 (Riordinamento della struttura dirigenziale della Provincia Autonoma di Bolzano), dell'art. 47 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 maggio 2015, n. 6 (Ordinamento del personale della Provincia), dell'art. 14, comma 6, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 25 settembre 2015, n. 11 (Disposizioni in connessione con l'assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano per l'anno finanziario 2015 e per il triennio 2015-2017), dell'art. 7 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 18 ottobre 2016, n. 21 (Modifiche di leggi provinciali in materia di procedimento amministrativo, enti locali, cultura, beni archeologici, ordinamento degli uffici, personale, ambiente, utilizzazione delle acque pubbliche, agricoltura, foreste, protezione civile, usi civici, mobilità, edilizia abitativa, dipendenze, sanità, sociale, lavoro, patrimonio, finanze, fisco, economia e turismo), degli artt. 1, 2 e 17 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 6 luglio 2017, n. 9 (Disciplina dell'indennità di dirigenza e modifiche alla struttura dirigenziale dell'Amministrazione provinciale), degli artt. 1 e 3 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 9 febbraio 2018, n. 1 (Norme in materia di personale), e dell'art. 4, commi 1 e 3, della legge della Regione



autonoma Trentino-Alto Adige 18 dicembre 2017, n. 11 (Legge regionale di stabilità 2018), promossi dalla Corte dei conti - sezioni riunite per la Regione Trentino-Alto Adige, nei giudizi di parificazione dei rendiconti generali della Provincia autonoma di Bolzano e della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol per l'esercizio finanziario 2017, con ordinanze dell'8 agosto 2018, iscritte rispettivamente al n. 173 e al n. 177 del registro ordinanze 2018 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 49 e 50, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti gli atti di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano e della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol;

udito nell'udienza pubblica del 7 maggio 2019 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi gli avvocati Harald Bonura per la Provincia autonoma di Bolzano e la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e Renate von Guggenberg per la Provincia autonoma di Bolzano.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza dell'8 agosto 2018, iscritta al numero 173 del registro ordinanze del 2018, la Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 28 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 aprile 1992, n. 10 (Riordinamento della struttura dirigenziale della Provincia Autonoma di Bolzano), dell'art. 47 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 maggio 2015, n. 6 (Ordinamento del personale della Provincia), dell'art. 14, comma 6, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 25 settembre 2015, n. 11 (Disposizioni in connessione con l'assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano per l'anno finanziario 2015 e per il triennio 2015-2017), dell'art. 7 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 18 ottobre 2016, n. 21 (Modifiche di leggi provinciali in materia di procedimento amministrativo, enti locali, cultura, beni archeologici, ordinamento degli uffici, personale, ambiente, utilizzazione delle acque pubbliche, agricoltura, foreste, protezione civile, usi civici, mobilità, edilizia abitativa, dipendenze, sanità, sociale, lavoro, patrimonio, finanze, fisco, economia e turismo), degli artt. 1, 2, e 17 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 6 luglio 2017, n. 9 (Disciplina dell'indennità di dirigenza e modifiche alla struttura dirigenziale dell'Amministrazione provinciale) e degli artt. 1 e 3 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 9 febbraio 2018, n. 1 (Norme in materia di personale), in riferimento agli artt. 3, 36, 81, 97, 101, secondo comma, 103, 108, 117, secondo comma, lettere *l*) e *o*), e 119, primo comma, della Costituzione.

1.1.- Il rimettente premette che, in sede di parificazione del rendiconto generale della Provincia autonoma di Bolzano per l'esercizio 2017, è emerso che sono state impegnate e pagate somme a titolo di assegno personale pensionabile per effetto della trasformazione della indennità di direzione e di coordinamento, in assenza dell'espletamento, in detta annualità, del corrispondente incarico. Sulla disciplina di dette erogazioni sono intervenuti, nel corso del 2017 e nel 2018, gli artt. 1, 2 e 17 della legge prov. Bolzano n. 9 del 2017 e gli artt. 1 e 3 della legge prov. Bolzano n. 1 del 2018. Le summenzionate erogazioni tuttavia sarebbero illegittime, in ragione sia della nullità, per contrasto con norme imperative, delle clausole dei contratti collettivi che prevedono la trasformazione, alla cessazione dell'incarico, delle indennità di dirigenza e di coordinamento in assegno personale fisso e pensionabile, sia della dubbia legittimità costituzionale delle menzionate disposizioni - e segnatamente dell'art. 1 della legge prov. Bolzano n. 1 del 2018 - che ne costituiscono il fondamento.

Il rimettente rammenta, inoltre, che tali dubbi di legittimità costituzionale sono stati sottoposti al contraddittorio della Provincia autonoma all'udienza camerale del 20 giugno e del 28 giugno 2018, udienza alla quale hanno partecipato il magistrato relatore e il Procuratore regionale.

Pertanto, ritenendo di dover decidere dell'applicazione di norme di dubbia legittimità costituzionale e, di conseguenza, di non poter parificare i capitoli di spesa ai quali sono imputati i pagamenti delle indennità di direzione e coordinamento trasformate in assegno personale, fisso e pensionabile, il giudice *a quo* ha sospeso il giudizio e ha sollevato le sopra indicate questioni di legittimità costituzionale.

1.2.- Preliminarmente, il collegio rimettente espone i motivi che lo ritengono legittimato a sollevare questioni di legittimità costituzionale in via incidentale, quali, anzitutto, il fatto che il giudizio di parificazione si svolge con le formalità della giurisdizione contenziosa, prevede la partecipazione del Procuratore regionale in contraddittorio con i rappresentanti dell'amministrazione e si conclude con una pronuncia adottata in esito a una pubblica udienza. D'altronde, la consolidata giurisprudenza costituzionale (sono citate le sentenze n. 213 del 2008, n. 244 del 1995, n. 142 del 1968, n. 121 del 1966 e n. 165 del 1963) avrebbe già riconosciuto la legittimazione a promuovere, in sede di giudizio di parificazione del bilancio, questioni di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 81 Cost., avverso tutte quelle



disposizioni di legge che determinino effetti modificativi dell'articolazione del bilancio per il fatto stesso di incidere, in senso globale, sulle unità elementari, vale a dire sui capitoli, con riflessi sugli equilibri di gestione, disegnati con il sistema dei risultati differenziali; nonché, da ultimo, la legittimazione a sollevare questione di legittimità costituzionale in sede di parificazione del rendiconto delle Regioni ad autonomia ordinaria (sono citate le sentenze n. 89 del 2017, n. 107 del 2016 e n. 181 del 2015).

Il rimettente ritiene che detta legittimazione debba riconoscersi non solo, come già accaduto, in riferimento all'art. 81 Cost., ma, più in generale, e anche in considerazione della nuova formulazione del precetto costituzionale, come modificato a seguito della riforma del 2012, introdotta con legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), alle norme costituzionali che, in modo diretto o indiretto, involgono la materia della finanza pubblica, apprestando tutela alle risorse pubbliche e alla loro corretta utilizzazione.

Il valore dell'equilibrio dei bilanci dovrebbe difatti essere declinato secondo una dimensione dinamica e prospettica, in base a esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale, attraverso altri parametri costituzionali, quali i menzionati artt. 3, 36, 117, secondo comma, lettere l) e o), e 119, primo comma, Cost. D'altronde, il principio di sana gestione finanziaria richiederebbe un atteggiamento prudentiale del legislatore provinciale, che eviti la creazione di poste prive di una legittima copertura legislativa con le possibili ripercussioni sugli esercizi futuri. Richiama, a riguardo, le valutazioni relative all'individuazione dei parametri costituzionali nelle ordinanze di rimessione a questa Corte delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla sezione regionale di controllo per il Piemonte (r.o. n. 49 [recte: 246] del 2014) e per la Liguria (r.o. n. 34 del 2017 [recte: 2018]).

Nel caso di specie, la violazione della competenza legislativa esclusiva statale da parte della Provincia autonoma di Bolzano avrebbe determinato un aumento della spesa del personale che costituisce il maggior aggregato della spesa corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale, non solo con riferimento a tetti di spesa e a limiti della stessa, ma anche in termini di violazione delle norme imperative che pongono la regola della corrispettività tra retribuzione e prestazioni effettivamente rese.

Il collegio rimettente, infine, condividendo e facendo proprio quanto già osservato dalle sezioni di controllo per il Piemonte e per la Liguria nelle citate ordinanze di rimessione, evidenzia come il giudizio di parificazione, allo stato della legislazione vigente, sia l'unica possibilità offerta dall'ordinamento per sottoporre a scrutinio di legittimità costituzionale in via incidentale, in riferimento ai principi costituzionali in materia di finanza pubblica, le disposizioni legislative che, incidendo sui singoli capitoli, modificano l'articolazione del bilancio e ne possono alterare gli equilibri complessivi.

1.3.- In punto di rilevanza, le sezioni riunite per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige richiamano innanzitutto le norme da applicare nel giudizio di parificazione. Viene, infatti, evidenziato che, come disposto dall'art. 39 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 (Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti), al quale rinvia l'art. 1, comma 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, in legge n. 213 del 2013, l'oggetto del giudizio di parificazione consiste nel porre i risultati del rendiconto generale dello Stato a riscontro con le leggi del bilancio e nel verificare «se le entrate riscosse e versate ed i resti da riscuotere e da versare risultanti nel rendiconto, siano conformi ai dati esposti nei conti periodici e nei riassunti generali trasmessi alla Corte dai singoli ministeri; se le spese ordinate e pagate durante l'esercizio concordino con le scritture tenute o controllate dalla Corte».

Nel caso di specie, il collegio rimettente ritiene che le norme di cui sospetta l'illegittimità costituzionale incidono sull'articolazione della spesa e sul quantum della stessa, dal momento che ne determinano un effetto espansivo mediante un aumento delle risorse destinate al trattamento accessorio con cui la Provincia avrebbe retribuito soggetti che non ne avrebbero titolo.

La Corte dei conti ritiene, pertanto, di non poter applicare norme di cui sospetta l'illegittimità costituzionale e, di conseguenza, di non poter parificare i capitoli di spesa in esame, dal momento che la corresponsione di detti assegni avrebbe una copertura meramente formale, ma sarebbe priva di copertura sostanziale. Da qui, la rilevanza delle questioni. Al riguardo, consapevole dell'interpretazione fornita dalla sentenza delle sezioni riunite per il Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, del 15 dicembre 2017, n. 52, degli artt. 1 e 2 della legge prov. Bolzano n. 9 del 2017 e della conseguente declaratoria del difetto di rilevanza, ritiene di discostarsene.

In definitiva, nell'ambito del giudizio di parificazione, la verifica della spesa del personale consentirebbe alle sezioni di controllo di ergersi a garanti imparziali dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico.



1.4.- Dopo aver premesso il quadro normativo di riferimento, il collegio rimettente dubita, innanzitutto, della legittimità costituzionale delle norme provinciali indicate, in riferimento all'art. 3 e all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Le disposizioni censurate disciplinerebbero difatti un aspetto della retribuzione dei dipendenti provinciali incidendo, secondo la costante giurisprudenza, nella materia «ordinamento civile», riservata alla competenza esclusiva dello Stato la cui regolamentazione deve essere uniforme su tutto il territorio nazionale. Detto principio è stato affermato anche nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano che lamentava la lesione della propria competenza legislativa primaria, prevista dall'art. 8 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), in materia di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetti» (sentenza n. 61 del 2014).

Evidenzia che, ai sensi della menzionata disposizione statutaria, la competenza legislativa primaria provinciale è soggetta ai limiti di cui all'art. 4 del medesimo statuto, richiamati anche dalle relative norme di attuazione, vale a dire, in particolare, al rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, quale sarebbe, per espressa disposizione statale (art. 2, comma 2, della legge 23 ottobre 1992, n. 421, recante «Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale») l'art. 2, comma 1, lettera o), della medesima legge n. 421 del 1992.

Ne deriverebbe la lesione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di «ordinamento civile» e la violazione dei limiti imposti alla potestà legislativa provinciale primaria dall'art. 4 dello statuto speciale.

1.5.- La qualificazione delle menzionate disposizioni statali quali norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica sarebbe inoltre idonea a determinare la violazione dell'art. 3 Cost.

I dipendenti della Provincia autonoma di Bolzano, diversamente dagli altri dipendenti pubblici, manterrebbero infatti l'indennità di posizione e di direzione anche quando non ricoprono più le pertinenti posizioni apicali dirigenziali o direttive, così derogando all'uniforme applicazione sul territorio nazionale, ivi comprese le Regioni a statuto speciale, che la materia «ordinamento civile» richiede.

1.5.1.- La lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., sarebbe configurabile anche sotto un altro profilo. L'art. 45 del d.lgs. n. 165 del 2001 avrebbe difatti demandato alla contrattazione collettiva il trattamento economico fondamentale e accessorio dei dipendenti pubblici, nei quali rientrerebbero anche i dipendenti provinciali. Peraltro, detta contrattazione non potrebbe porsi in contrasto con i principi fondamentali dettati dalla Costituzione e dalle leggi, quali quelli imposti dall'art. 8 del d.lgs. n. 165 del 2001, che impone la correlazione del trattamento accessorio all'effettività delle prestazioni, come già evidenziato dalle sezioni rimettenti negli ultimi tre giudizi di parificazione relativi agli esercizi finanziari 2014, 2015 e 2016.

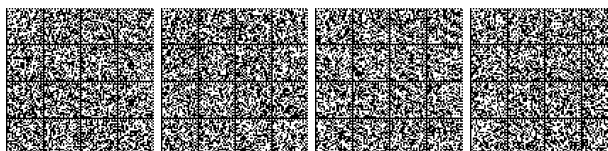
1.6.- L'esigenza di correlare il trattamento economico alla effettività delle prestazioni rese, enunciata dall'art. 7, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001, sarebbe inoltre espressione di un principio di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.), letto in combinato disposto con l'art. 119 Cost., che si impone anche alle Regioni ad autonomia speciale, in chiave di controllo e indirizzo degli effetti economici derivanti da norme finanziarie volte, nel caso di specie, a collegare l'emolumento a un'utilità per l'amministrazione.

Ne deriverebbe, sotto questo profilo, la violazione dei principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione (art. 97, secondo comma, Cost.), e della proporzionalità della retribuzione rispetto alla qualità e alla quantità del lavoro prestato (art. 36, primo comma, Cost.), che impedirebbero di erogare incrementi retributivi sulla base di meri meccanismi automatici privi di ogni correlazione con l'attività effettivamente prestata.

1.7.- Le disposizioni di cui agli artt. 1, 2 e 17 della legge prov. Bolzano n. 9 del 2017 e degli artt. 1 e 3 della legge prov. Bolzano n. 1 del 2018 sarebbero inoltre lesive degli artt. 101, secondo comma, 103 e 108, Cost., in quanto avrebbero interferito con le funzioni, di controllo e giurisdizionali, attribuite alla Corte dei conti.

Le menzionate norme intervengono infatti all'esito di tre giudizi di parificazione relativi agli esercizi finanziari 2014, 2015 e 2016 che hanno accertato l'irregolarità dei capitoli di spesa relativi al pagamento delle indennità in questione, alla conseguente apertura di un'indagine relativa al loro pagamento e all'azione di responsabilità erariale dei componenti della delegazione di parte pubblica firmataria dei contratti collettivi conclusasi con la sentenza di condanna. Esse avrebbero quale unico effetto quello di limitare la responsabilità per danno erariale della delegazione firmataria, salvaguardando l'assetto preesistente.

1.8.- Il collegio rimettente dubita inoltre della natura di legge di interpretazione autentica della legge prov. Bolzano n. 1 del 2018, dal momento che non ravvisa né le condizioni che possono giustificare l'adozione, giacché le norme ribadiscono quanto già in precedenza affermato in modo univoco, né i limiti all'efficacia retroattiva di tali leggi individuati da questa Corte (quali il rispetto del principio di ragionevolezza, della tutela dell'affidamento, della coerenza



e certezza dell'ordinamento e del rispetto delle funzioni riservate al potere giudiziario). Emergerebbe dunque lo scopo reale della disposizione, vale a dire quello di salvaguardare l'assetto preesistente rendendo «retroattivamente legittimo ciò che era illegittimo» interferendo nei relativi giudizi.

La portata retroattiva della norma censurata si porrebbe inoltre in conflitto con l'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, nonché con l'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, da qualificarsi come parametri interposti.

Essa difatti non troverebbe giustificazione in interessi generali e astratti, bensì nell'esigenza di riqualificare un fatto, già considerato illecito contabile, come lecito.

1.9.- Le norme provinciali censurate sarebbero infine illegittime, perché in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera o), Cost. - che devolve alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia della previdenza sociale -, nella parte in cui prevedono la trasformazione delle indennità, alla cessazione dell'incarico, in assegno personale pensionabile in base al sistema retributivo. Lo statuto speciale non attribuirebbe infatti alla Provincia autonoma di Bolzano competenza nelle materie della previdenza e assicurazioni sociali, neanche con riferimento alla previdenza integrativa (attribuita invece esclusivamente alla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol).

Con le disposizioni in esame la Provincia autonoma di Bolzano correla il calcolo del trattamento pensionistico delle suddette indennità al sistema retributivo invece che a quello contributivo oggi vigente. Ne deriverebbe la violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'eguaglianza, e dell'art. 36 Cost., per la lesione del principio di proporzionalità fra trattamento pensionistico e quantità e qualità del lavoro prestato.

1.10.- Infine, il giudice *a quo* esclude la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni censurate, in considerazione della formulazione letterale delle stesse e dell'intenzione del legislatore provinciale, peraltro espressa nel corso del contraddittorio orale durante il giudizio di parificazione.

2.- Si è costituita la Provincia autonoma di Bolzano che ha concluso per l'inammissibilità o, in subordine, per l'infondatezza delle questioni sollevate.

In via preliminare, dopo aver premesso che il rendiconto presenta un saldo positivo e che l'equilibrio economico-finanziario non è messo in discussione dalle misure contestate, la difesa provinciale assume che le sezioni riunite rimettenti non sarebbero legittimate a sollevare, in sede di parificazione del rendiconto, questioni di legittimità costituzionale in riferimento a parametri diversi e ulteriori rispetto agli artt. 81 e 119 Cost., i quali pongono principi a "diretta" tutela degli equilibri economico-finanziari.

A voler ritenere diversamente, infatti, la Corte dei conti sarebbe legittimata, in sede di parificazione, a sollevare qualsiasi questione di legittimità costituzionale, con il solo limite dell'esistenza di un effetto, anche indiretto, sulla finanza pubblica, della norma oggetto di censura. Il giudizio di parificazione verrebbe così a configurarsi come uno strumento di controllo generalizzato e diretto della legittimità costituzionale.

D'altronde, la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale in questo ambito sarebbe stata già delimitata da questa Corte, sin dalla sentenza n. 244 del 1995, mediante la specificazione dei parametri costituzionali che possono essere lesi - l'art. 81 Cost., al quale si è affiancato l'art. 119 Cost. - da disposizioni che violino i principi contabili volti a salvaguardare gli equilibri di bilancio.

Secondo la Provincia autonoma di Bolzano le considerazioni che precedono troverebbero conferma anche nella recente sentenza n. 196 del 2018.

Sarebbero, dunque, inammissibili le questioni sollevate in relazione agli artt. 3, 36, 97, 101, secondo comma, 103 e 108 Cost. In relazione all'art. 117, secondo comma, Cost., la Provincia autonoma di Bolzano evidenzia, inoltre, che la citata pronuncia ha esteso la cognizione anche a detto parametro, in considerazione delle peculiarità del giudizio, dal momento che le norme impugnate determinavano «una "nuova" spesa in una condizione "speciale" in cui non vi sarebbe stata possibilità di sottoporre altrimenti la questione al giudizio della Corte», ipotesi non ravvisabili nell'odierno giudizio. L'odierna questione era stata infatti già sollevata e ritenuta non rilevante dal medesimo giudice contabile; le disposizioni avrebbero potuto essere impugnate in virtù di quanto previsto dall'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento) e comunque erano state esaminate dal Consiglio dei ministri, Dipartimento affari regionali, ai fini di un'eventuale impugnazione in via principale, poi esclusa.

2.1.- La Provincia autonoma eccepisce inoltre il difetto di rilevanza, in quanto le norme censurate non sarebbero applicabili nel giudizio *a quo*, in ragione del loro specifico oggetto.



Le disposizioni in esame, difatti, a differenza di quelle oggetto di precedenti giudizi di legittimità costituzionale (sono citate le sentenze n. 89 del 2017, n. 181 del 2015, n. 213 del 2008, n. 244 del 1995, n. 139 del 1969 e n. 142 del 1968), non incidono sulla struttura del bilancio. Anche nella recente sentenza di questa Corte n. 196 del 2018, la norma censurata era una disposizione di spesa per l'incremento di un Fondo che il giudice era tenuto ad applicare nel giudizio di parificazione.

Gli artt. 1 e 2 della legge prov. Bolzano n. 9 del 2017 e l'art.1 della legge prov. Bolzano n. 1 del 2018 sarebbero invece censurati nella parte in cui legittimerebbero - con effetto retroattivo - un meccanismo retributivo integralmente regolato dai contratti collettivi: la finalità di dette norme sarebbe dunque del tutto estranea all'oggetto del giudizio di parificazione.

2.2.- Le questioni non sarebbero rilevanti anche sotto un ulteriore profilo.

Le somme erogate nel 2017 - esercizio oggetto del giudizio di parificazione - a titolo di assegno personale pensionabile sarebbero state liquidate in base ai vigenti contratti collettivi e non in base alle norme censurate. L'art. 1, comma 1, della legge provinciale n. 21 del 2016 sarebbe difatti una norma meramente programmatica che demanda a una legge provinciale la revisione della disciplina sulla trasformazione graduale dell'indennità di funzione, revisione poi intervenuta con l'art. 1 della legge prov. Bolzano n. 9 del 2017 a far data dal 1° gennaio 2019, successivamente anticipata al 1° giugno 2018. Le norme censurate, pertanto, non avrebbero alcun effetto nell'esercizio 2017 oggetto del giudizio di parificazione.

2.3.- La Provincia autonoma di Bolzano ha infine eccepito l'inammissibilità delle questioni sollevate per la carenza di giurisdizione della Corte dei conti in materia di trattamento economico dei dirigenti; per omessa descrizione della fattispecie e omessa motivazione sulla rilevanza; per non essere state illustrate le ragioni per le quali non troverebbero applicazione nel caso in esame le norme speciali statutarie; e, infine, per l'omessa sperimentazione di un'interpretazione costituzionalmente orientata.

2.4.- Le questioni sollevate sarebbero comunque infondate in quanto basate su un erroneo inquadramento tanto della competenza in materia della Provincia autonoma di Bolzano, quanto della natura dell'istituto in questione.

2.4.1.- La Provincia autonoma è infatti titolare, in virtù dell'art. 8 dello statuto di autonomia, della competenza legislativa primaria in materia di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetti», soggetta ai limiti di cui all'art. 4 del medesimo statuto, vale a dire, in particolare, al rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica. In detta materia rientra anche la disciplina dello status giuridico e economico del personale (sono citate le sentenze n. 522 del 1989 e n. 40 del 1972) e, quindi, anche quella della dirigenza, nonché la disciplina della contrattazione collettiva (sono citate le sentenze n. 102 del 1989 e n. 219 del 1984). Nell'esercizio di detta competenza, sono state emanate diverse leggi, tra le quali la legge della Provincia autonoma di Bolzano 13 marzo 1990 n. 6 (Nuove norme sulla contrattazione), e la legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 aprile 1992, n. 10 (Riordinamento della struttura dirigenziale della Provincia autonoma di Bolzano), con la quale ha disciplinato nuovamente la dirigenza a livello provinciale.

La difesa provinciale evidenzia inoltre che la successiva privatizzazione del pubblico impiego, in virtù della legge n. 421 del 1992 e del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), ha generato un articolato contenzioso tra Presidente del Consiglio dei ministri e la medesima Provincia dinanzi alla Corte.

Infine, rammenta che il d.lgs. n. 165 del 2001, all'art. 1, comma 3, dispone espressamente che solo i principi desumibili dall'art. 2 della legge n. 421 del 1992 e dall'art. 11, comma 4, della legge 15 novembre 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa), costituiscono, per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e Bolzano, norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica.

La Provincia autonoma di Bolzano godrebbe, inoltre, di autonomia anche in materia di contrattazione collettiva, dal momento che l'articolazione, i contenuti e il procedimento di contrattazione sono disciplinati dalla legge prov. Bolzano n. 6 del 2015.

2.4.2.- Nell'esercizio di dette competenze, la Provincia autonoma di Bolzano ha istituito un modello di conferimento degli incarichi dirigenziali mediante l'iscrizione in un "albo" e la conservazione, nel caso di attribuzione dell'incarico, dell'inquadramento di provenienza, riconoscendo, con l'art. 22 della legge prov. Bolzano n. 10 del 1992, un'indennità di funzione mensile che veniva gradualmente trasformata in assegno personale pensionabile. L'indennità in questione dunque non sarebbe una forma di trattamento accessorio bensì un elemento fisso e continuativo della retribuzione.



Successivamente alla cosiddetta contrattualizzazione della materia la norma è stata pressoché integralmente traspunta nei successivi contratti collettivi di comparto, a partire dal biennio 1999-2000.

Quanto previsto dalla legislazione provinciale sarebbe peraltro conforme alla disciplina della dirigenza dei Ministeri, il cui trattamento economico fisso sarebbe costituito dallo stipendio tabellare; dalla retribuzione di posizione-parte fissa; dalla retribuzione individuale di anzianità (artt. 49 e 53 CCNL 21 aprile 2006). Tale trattamento si conserva anche in caso di perdita della «posizione» per effetto del collocamento a disposizione dei ruoli (art. 4 CCNL).

2.4.3.- Alla luce di tali rilievi le questioni sollevate sarebbero, oltre che inammissibili, infondate.

La dedotta violazione dell'art. 81 Cost. sarebbe innanzitutto generica e priva di autonomia, risolvendosi nella mera affermazione di principio per cui qualunque norma che comporti un effetto (diretto o indiretto) in termini di spesa e che presenti un qualunque profilo di possibile incostituzionalità determinerebbe un vulnus al principio costituzionale di copertura della spesa. Essa peraltro, così formulata, risentirebbe dell'inammissibilità o della infondatezza delle altre censure.

Con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., la difesa provinciale ribadisce che le norme censurate sono parte di una complessa e originale disciplina della dirigenza provinciale, rimessa alla potestà legislativa esclusiva della Provincia autonoma di Bolzano in materia di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale». Peraltro, non sarebbe comunque violata la dedotta norma interposta (art. 2 comma 1, lettera o, del d.lgs. n. 421 del 1992), che fa salvi i trattamenti fondamentali e accessori aventi natura retributiva ordinaria, dal momento che l'art. 28 della legge prov. Bolzano n. 10 del 1992 aveva già previsto la trasformazione in trattamento fisso di una parte dell'indennità di dirigenza. Inoltre, la menzionata norma interposta consentirebbe comunque la conservazione, anche dopo la cessazione dell'incarico dirigenziale, di una parte fissa del trattamento legato all'incarico medesimo, come avviene nel caso del CCNL della dirigenza ministeriale. Né sarebbe violato l'art. 7, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001, dal momento che il trattamento in esame non avrebbe natura accessoria, ma rappresenterebbe una componente del trattamento fisso.

Sarebbe inoltre contraddittoria, prima che infondata, la prospettata lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., per avere adottato leggi in materia riservata alla contrattazione collettiva. Le norme provinciali censurate, infatti, o sono state abrogate e sostituite dalla contrattazione; o hanno preso atto della prevalenza della disciplina contrattuale *ratione temporis*; ovvero, da ultimo, hanno demandato all'autonomia collettiva la disciplina della materia, limitandosi a porre alcuni limiti al fine del controllo della spesa.

Quanto alla presunta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera o), Cost., la Provincia autonoma ritiene trattarsi di un «equivoco», dal momento che l'attribuzione al dipendente dell'assegno personale pensionabile a seguito della trasformazione graduale dell'indennità dirigenziale non avverrebbe al momento della cessazione dell'incarico, bensì in costanza di esso, accumulandosi di anno in anno, a condizione che l'operato del dirigente fosse stato valutato positivamente. Una volta cessato l'incarico, cesserebbe quindi anche la relativa trasformazione.

Parimenti infondate, oltre che inammissibili, sarebbero le questioni sollevate in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., anche in combinato disposto con l'art. 119, primo comma, Cost. Oltre a essere dedotte in modo del tutto generico e non indicate nelle conclusioni, esse si fonderebbero sulla «singolare» affermazione per cui tutte le norme in materia di trattamento economico costituiscono espressione dell'esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica e che, in quanto tali, assurgono a principi fondamentali; e su quella per cui la violazione consisterebbe nell'incremento di spesa determinato dalla legislazione provinciale mentre, come prima illustrato, quest'ultima comporterebbe costi minori rispetto a quelli statali.

Da tali rilievi deriverebbe inoltre la non fondatezza dell'asserita violazione dell'art. 3 Cost., anche in ragione della specificità dell'organizzazione provinciale della dirigenza.

Infine, non sarebbe ravvisabile la violazione degli artt. 101, secondo comma, 103 e 108 Cost.

La trasformazione delle indennità dirigenziali sarebbe difatti già stata prevista dagli artt. 22 e 28 della legge prov. Bolzano n. 10 del 1992, al fine di garantire la tendenziale equiparazione del trattamento retributivo del personale degli enti facenti parte dell'intercomparto provinciale rispetto a quelli del restante territorio nazionale. La legge prov. Bolzano n. 1 del 2018 sarebbe quindi legittimamente intervenuta per dirimere dubbi interpretativi inerenti alle norme preesistenti.

Ne consegue che non sussisterebbe nemmeno la violazione dell'art. 6 CEDU e dell'art. 1 del menzionato Protocollo addizionale, dovendosi escludere la sussistenza di un principio secondo cui la necessaria incidenza delle norme retroattive sui procedimenti in corso si porrebbe automaticamente in contrasto con la medesima Convenzione.

3.- Con ulteriore ordinanza dell'8 agosto 2018, iscritta al n. 177 del registro ordinanze del 2018, le medesime sezioni riunite per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige della Corte dei conti, nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 3, della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 18 dicembre 2017, n. 11 (Legge regionale di stabilità 2018), in riferimento agli artt. 3, 36, 81, 97, 117, secondo comma, lettere l) e o), e 119, primo comma, Cost.



Le predette disposizioni prevedono che «1. A far data dal 1° gennaio 2018 la retribuzione di posizione e l'indennità di direzione previste dai rispettivi contratti collettivi del personale regionale sono trasformate in indennità di posizione, composta da una parte fissa ed una parte variabile. L'ammontare dell'indennità di posizione, di cui la parte fissa è pari al 40 per cento del valore complessivo dell'indennità stessa, è determinato dalla contrattazione collettiva. Dopo almeno sei anni di incarico di preposizione alle strutture organizzative o loro articolazioni, la sola parte fissa dell'indennità di posizione si trasforma, alla cessazione dell'incarico, in assegno personale pensionabile in base al sistema retributivo. [...] 3. Sono fatti salvi gli effetti giuridici già prodotti e gli effetti economici già maturati, sino al 1° gennaio 2018, a seguito dei meccanismi di trasformazione graduale della retribuzione di posizione e dell'indennità di direzione in assegno personale pensionabile, in applicazione dei contratti collettivi. L'assegno personale pensionabile già maturato ai sensi del presente comma non è cumulabile con l'indennità di posizione di cui al comma 1».

Il rimettente ritiene le questioni rilevanti e non manifestamente infondate, in relazione ai parametri evocati, per le ragioni sostanzialmente coincidenti a quelle già esposte.

4.- Analoghe sono altresì le difese della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol quanto alla inammissibilità delle questioni sollevate nonché alla loro non fondatezza.

4.1.- In particolare, la Regione autonoma ritiene di essere titolare di competenze legislative di tipo esclusivo in materia di «ordinamento degli uffici regionali e del personale ad essi addetto», in virtù dell'art. 4, comma 1, numero 1, dello statuto speciale.

Nell'esercizio di detta competenza legislativa esclusiva, la Regione ha emanato numerose leggi, tra le quali, per quanto di interesse, la legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 9 novembre 1983, n. 15 (Ordinamento degli Uffici regionali e norme sullo stato giuridico e trattamento economico del personale), come successivamente modificata dalla legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 11 giugno 1987, n. 5 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 9 novembre 1983, n. 15 «Ordinamento degli Uffici regionali e norme sullo stato giuridico e sul trattamento economico del personale»), nonché la legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 6 dicembre 1993, n. 22 (Adeguamento normativa della dirigenza e disposizioni urgenti in materia di personale).

In particolare, la legge reg. Trentino-Alto Adige n. 15 del 1983 avrebbe introdotto un modello "misto" di dirigenza regionale, parzialmente diverso tanto rispetto a quello della dirigenza statale, quanto a quello delle Province autonome di Trento e Bolzano, ma non per questo in contrasto con la Costituzione o con i principi dell'ordinamento.

La legislazione regionale, infatti, prevedrebbe alternativamente sia una carriera dirigenziale basata sulla relativa qualifica (art. 23), che un «albo degli idonei alle funzioni dirigenziali al quale accede il personale in possesso dell'idoneità alla direzione d'ufficio e del diploma di laurea almeno quadriennale che abbia superato l'esame finale del corso di formazione per aspiranti dirigenti indetto dall'amministrazione [...]» (art. 24).

Attualmente, dunque, convivrebbero, nell'organizzazione regionale, tanto dirigenti in possesso della relativa qualifica, quanto soggetti titolari di una qualifica di quadro che, tuttavia, essendo iscritti all'albo degli idonei, hanno ricevuto un incarico dirigenziale. Questi ultimi, ove l'incarico non fosse confermato o rinnovato, conserverebbero l'originario inquadramento (non dirigenziale).

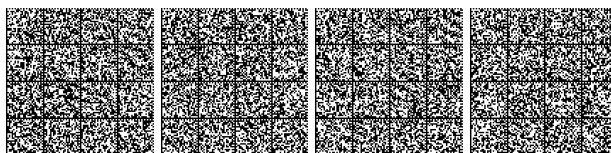
Tale assetto sarebbe sopravvissuto alle successive evoluzioni dell'ordinamento statale in materia di dirigenza pubblica e al vaglio di costituzionalità (sono citate la sentenza n. 156 del 1994 e l'ordinanza n. 382 del 2002).

Inoltre, il giudice *a quo* ricostruirebbe erroneamente l'istituto in questione ritenendolo un trattamento accessorio corrisposto in assenza del relativo incarico, mentre in realtà si tratterebbe di una componente fissa del trattamento economico che, in quanto tale, si conserverebbe anche a seguito della cessazione dell'incarico dirigenziale.

5.- In prossimità dell'udienza pubblica sia la Provincia autonoma di Bolzano che la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol hanno depositato memorie, in cui hanno ribadito l'inammissibilità e l'infondatezza delle questioni di legittimità sollevate.

Considerato in diritto

1.- Con le ordinanze indicate in epigrafe la Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione Trentino-Alto Adige, nel corso di due giudizi di parificazione per l'esercizio finanziario 2017 dei rendiconti generali della Provincia autonoma di Bolzano e della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni di leggi provinciali e regionali che, a partire dal 1992, hanno consentito ai dirigenti dei predetti enti territoriali di conservare, come assegno personale, indennità di direzione e coordinamento a vario titolo percepite dopo la cessazione dei relativi incarichi.



Il procuratore regionale è intervenuto nella udienza camerale della parificazione e ha depositato memorie conclusionali, con le quali ha chiesto di sollevare questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 3 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 9 febbraio 2018, n. 1 (Norme in materia di personale), e dell'art. 1 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 6 luglio 2017, n. 9 (Disciplina dell'indennità di dirigenza e modifiche alla struttura dirigenziale dell'Amministrazione provinciale), in riferimento agli artt. 3, 36, 81, 97, 103, secondo comma, 117 e 119 della Costituzione. Nella pubblica udienza del 28 giugno 2018 il contraddittorio si è svolto con l'intervento del magistrato relatore, del Procuratore regionale, che ha confermato oralmente le conclusioni scritte, e del Presidente della Giunta provinciale.

1.1.- Con l'ordinanza iscritta al n. 173 del registro ordinanze dell'anno 2018 la Corte dei conti ha censurato l'art. 28 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 aprile 1992, n. 10 (Riordinamento della struttura dirigenziale della Provincia Autonoma di Bolzano), l'art. 47 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 maggio 2015, n. 6 (Ordinamento del personale della Provincia), l'art. 14, comma 6, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 25 settembre 2015, n. 11 (Disposizioni in connessione con l'asestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano per l'anno finanziario 2015 e per il triennio 2015-2017), l'art. 7 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 18 ottobre 2016, n. 21 (Modifiche di leggi provinciali in materia di procedimento amministrativo, enti locali, cultura, beni archeologici, ordinamento degli uffici, personale, ambiente, utilizzazione delle acque pubbliche, agricoltura, foreste, protezione civile, usi civici, mobilità, edilizia abitativa, dipendenze, sanità, sociale, lavoro, patrimonio, finanze, fisco, economia e turismo), gli artt. 1, 2, e 17 della legge prov. Bolzano n. 9 del 2017 e gli artt. 1 e 3 della legge prov. Bolzano n. 1 del 2018, in riferimento agli artt. 3, 36, 81, 97, 101, secondo comma, 103, 108, 117, secondo comma, lettere *l*) e *o*), e 119, primo comma, Cost.

Il rimettente premette che, in sede di parificazione del rendiconto generale della Provincia autonoma di Bolzano per l'esercizio 2017, è stato accertato l'impegno e il pagamento di somme a titolo di assegno personale pensionabile, corrispondenti a indennità di direzione e di coordinamento, in assenza di formale incarico e di espletamento di alcuna funzione. Sulla disciplina di dette erogazioni sono intervenuti, nel corso del 2017 e del 2018, gli artt. 1, 2 e 17 della legge prov. Bolzano n. 9 del 2017 e gli artt. 1 e 3 della legge prov. Bolzano n. 1 del 2018.

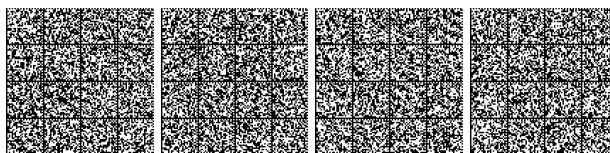
Le norme di cui il giudice *a quo* sospetta l'illegittimità costituzionale inciderebbero sulla spesa, determinandone un effetto espansivo, e altererebbero la consistenza del risultato di amministrazione, incrementando indebitamente le poste passive del bilancio.

Il rimettente riferisce - proprio al fine di evitare l'alterazione del risultato di amministrazione e la validazione di spese non coperte da presupposto normativo - di avere già disapplicato, per gli esercizi antecedenti al 2017, ai sensi dell'art. 40, comma 3-*quinqies*, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), alcune norme del contratto collettivo provinciale, in quanto affette da nullità secondo il combinato disposto degli artt. 7, comma 5, e 2, comma 3-*bis*, del d.lgs. n. 165 del 2001 e dell'art. 2, comma 1, lettera *o*), della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale).

Attraverso tale disapplicazione - prosegue il rimettente - aveva assunto decisioni di parificazione parziale, negandola alle partite di spesa inerenti alla corresponsione di indennità svincolate da qualsiasi prestazione di lavoro, nonché ai relativi oneri pensionistici a carico del datore di lavoro. La sopravvenienza, in data antecedente alla parificazione dell'esercizio 2017, delle norme provinciali censurate avrebbe vanificato, nel procedimento di parificazione relativo a detto esercizio, la disapplicazione del contratto collettivo nella parte affetta da nullità, dal momento che avrebbe sanato, con una fonte legislativa intangibile per la Corte dei conti, una situazione della cui legittimità costituzionale il giudice *a quo* dubita.

Viene precisato che, dopo la privatizzazione del rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti, l'erogazione delle indennità di dirigenza, in assenza di espletamento del corrispondente incarico, è stata prevista con diverse, ma teleologicamente equivalenti, norme contenute in contratti collettivi regionali e provinciali a partire dalla fine del secolo scorso (contratto collettivo riguardante il personale dell'area dirigenziale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige biennio economico 2004-2005 del 27 febbraio 2006, come modificato dal contratto collettivo area dirigenziale del 27 aprile 2009; contratto collettivo riguardante il personale dell'area non dirigenziale della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige, quadriennio giuridico 2008-2011 e biennio economico 2008-2009 del 1° dicembre 2008; contratto collettivo intercompartimentale per il personale dirigenziale della Provincia autonoma di Bolzano relativo al periodo 1999-2000 del 17 luglio 2000; contratto di comparto per il personale dirigenziale della Provincia autonoma di Bolzano del 6 agosto 2001).

Per questo motivo, ai soli fini della parificazione, il rimettente aveva disapplicato dette prescrizioni contrattuali per violazione di norme imperative di diritto privato, precedentemente menzionate.



Tale operazione, tuttavia, nell'esercizio 2017 non sarebbe stata idonea ad assicurare il rispetto delle suddette norme imperative appartenenti all'ordinamento civile e - nel caso di specie - neppure di quelle inerenti alla pensionabilità delle indennità, dal momento che le disposizioni di legge provinciale, intervenute prima della parificazione del rendiconto inerente all'esercizio 2017, avrebbero comunque precluso di stralciare dalla validazione le partite di spesa illegittime.

Le norme provinciali censurate disciplinerebbero, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., un aspetto della retribuzione dei dipendenti provinciali, incidendo nella materia «ordinamento civile», riservata alla competenza esclusiva dello Stato, la cui regolamentazione dovrebbe essere uniforme su tutto il territorio nazionale.

Tali norme sarebbero inoltre illegittime perché in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *o*), Cost. - che devolve alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia della previdenza sociale - nella parte in cui prevedono la trasformazione delle indennità, alla cessazione dell'incarico, in assegno personale pensionabile in base al sistema retributivo.

Alla luce di quanto esposto, il rimettente ritiene che le questioni debbano essere sollevate non solo in riferimento all'art. 81 Cost., ma anche agli artt. 117, secondo comma, lettere *l*) e *o*), Cost., la cui violazione comporterebbe l'alterazione del risultato di amministrazione e l'aumento della spesa del personale oltre i limiti consentiti dai vincoli di finanza pubblica.

In particolare, viene rimarcata la ridondanza sull'art. 81 Cost. della violazione della competenza esclusiva dello Stato contemplata nell'art. 117, secondo comma, lettere *l*) e *o*), Cost.

Viene inoltre dedotta la violazione delle disposizioni in materia di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.), nonché dei principi di imparzialità e buon andamento (art. 97, secondo comma, Cost.) e di proporzionalità della retribuzione rispetto alla qualità e alla quantità del lavoro prestato (art. 36, primo comma, Cost.).

Viene infine lamentata l'indebita interferenza con la funzione esercitata in sede di parificazione (artt. 101, secondo comma, e 103 Cost.) e l'illegittima retroattività della norma di interpretazione autentica contenuta nella legge prov. Bolzano n. 1 del 2018 in violazione dell'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 art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU.

1.2.- La Provincia autonoma di Bolzano, costituitasi in giudizio, ha concluso per l'inammissibilità o, in subordine, per l'infondatezza delle questioni sollevate.

In via preliminare, dopo aver premesso che il rendiconto presenta un saldo positivo e che l'equilibrio economico-finanziario non è messo in discussione dalle misure contestate, la difesa provinciale assume che il giudice rimettente non sarebbe legittimato a sollevare, in sede di parificazione del rendiconto, questioni di legittimità costituzionale in riferimento a parametri diversi e ulteriori rispetto agli artt. 81 e 119 Cost., i quali pongono principi a «diretta» tutela degli equilibri economico-finanziari.

Eccepsce inoltre il difetto di rilevanza delle questioni sollevate, in quanto le norme censurate non sarebbero applicabili nei giudizi a quibus, poiché, a differenza di quelle oggetto di precedenti giudizi di legittimità costituzionale, non inciderebbero sulla struttura del bilancio.

In particolare, gli artt. 1 e 2 della legge prov. Bolzano n. 9 del 2017 e l'art. 1 della legge prov. Bolzano n. 1 del 2018 legittimerebbero - con effetto retroattivo - un meccanismo retributivo integralmente regolato dai contratti collettivi: la finalità di dette norme sarebbe dunque del tutto estranea all'oggetto del giudizio di parificazione.

Infine, evidenzia che le somme erogate nel 2017 - esercizio oggetto del giudizio di parificazione - a titolo di assegno personale pensionabile sarebbero state liquidate in base ai vigenti contratti collettivi e non in base alle norme censurate.

Le questioni sollevate sarebbero comunque infondate nel merito, in quanto basate su un erroneo inquadramento tanto della competenza della Provincia autonoma di Bolzano in materia, quanto della natura dell'istituto in questione.

La Provincia, difatti, avrebbe istituito un modello di conferimento degli incarichi dirigenziali mediante l'iscrizione in un "albo" e la conservazione, nel caso di attribuzione dell'incarico, dell'inquadramento di provenienza, riconoscendo, con l'art. 22 della legge prov. Bolzano n. 10 del 1992, un'indennità di funzione mensile gradualmente trasformata in assegno personale pensionabile. L'indennità in questione, dunque, non sarebbe una forma di trattamento accessorio, bensì un elemento fisso e continuativo della retribuzione.

Quanto previsto dalla legislazione provinciale, peraltro, corrisponderebbe alla disciplina della dirigenza dei Ministeri, il cui trattamento economico fisso sarebbe costituito dallo stipendio tabellare, dalla retribuzione di posizione-parte fissa e dalla retribuzione individuale di anzianità (artt. 49 e 53 del CCNL 21 aprile 2006). Tale trattamento si conserva anche in caso di perdita della «posizione» per effetto del collocamento a disposizione dei ruoli (art. 4 del citato CCNL).

Alla luce di tali rilievi le questioni sollevate non sarebbero fondate.



1.3.- Con ordinanza iscritta al n. 177 del registro ordinanze 2018 la Corte dei conti ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 3, della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 18 dicembre 2017, n. 11 (Legge regionale di stabilità 2018), in riferimento agli artt. 3, 36, 81, 97, 117, secondo comma, lettere l) e o), e 119, primo comma, Cost., per ragioni sostanzialmente coincidenti con quelle illustrate nell'ordinanza n. 173 del 2018 in ordine alla legislazione della Provincia autonoma di Bolzano.

Le disposizioni censurate, dopo aver disposto la trasformazione, alla cessazione dell'incarico, della parte fissa dell'indennità di posizione in assegno personale pensionabile, fanno salvi gli effetti giuridici già prodotti e quelli economici già maturati sino al 1° gennaio 2018.

1.4.- Le difese della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, costituitasi in giudizio, sono analoghe a quelle svolte dalla Provincia autonoma di Bolzano, quanto a inammissibilità o, comunque, infondatezza delle questioni sollevate.

In particolare, anche la Regione autonoma sarebbe titolare di competenze legislative di tipo esclusivo in materia di «ordinamento degli Uffici regionali e del personale ad essi addetto», in virtù dell'art. 4, numero 1), del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige). Nell'esercizio di detta competenza, la legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 9 novembre 1983, n. 15 (Ordinamento degli Uffici regionali e norme sullo stato giuridico e trattamento economico del personale), avrebbe introdotto un modello "misto" di dirigenza regionale, parzialmente diverso tanto rispetto a quello della dirigenza statale, quanto a quello delle Province autonome di Trento e di Bolzano, ma non per questo in contrasto con la Costituzione o con i principi dell'ordinamento.

La legge regionale, infatti, prevederebbe, alternativamente, sia una carriera dirigenziale basata sulla relativa qualifica (art. 23) che un «albo degli idonei alle funzioni dirigenziali al quale accede il personale in possesso dell'idoneità alla direzione d'ufficio e del diploma di laurea almeno quadriennale che abbia superato l'esame finale del corso di formazione per aspiranti dirigenti indetto dall'amministrazione [...]» (art. 24).

Attualmente, dunque, conviverebbero, nell'organizzazione regionale, tanto dirigenti in possesso della relativa qualifica, quanto soggetti titolari di una qualifica di quadro che, tuttavia, essendo iscritti all'albo degli idonei, hanno ricevuto un incarico dirigenziale. Questi ultimi, ove l'incarico non fosse confermato o rinnovato, conserverebbero l'originario inquadramento (non dirigenziale).

Inoltre, il giudice *a quo* avrebbe ricostruito erroneamente l'istituto in questione, ritenendolo un trattamento accessorio corrisposto in assenza del relativo incarico, mentre in realtà si tratterebbe di una componente fissa del trattamento economico che, in quanto tale, si conserverebbe anche a seguito della cessazione dell'incarico dirigenziale.

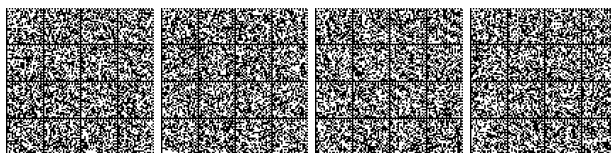
2.- Stante l'affinità della normativa censurata e la parziale coincidenza dei parametri di cui essa si assume lesiva, i giudizi devono essere riuniti ai fini di una definizione congiunta.

3.- Il problema pregiudiziale della legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di parificazione, ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 (Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte Costituzionale), e dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), si inquadra in quello più ampio inerente all'ammissibilità di questioni sollevate in sedi diverse da quella giurisdizionale in senso stretto e dalla volontaria giurisdizione, quest'ultima già inquadrata da questa Corte nella funzione giurisdizionale «anche se manchi la lite o non vi sia contraddittorio tra le parti» (sentenza n. 129 del 1957).

Con più largo riferimento ad altre ipotesi di procedimenti pendenti dinanzi a una magistratura, diversi - come i giudizi in esame - da quelli di volontaria giurisdizione, è stato affermato che, per aversi un giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, è sufficiente che ricorra «il requisito oggettivo dell'esercizio "di funzioni giudicanti per l'obiettiva applicazione della legge", da parte di organi "pur estranei alla organizzazione della giurisdizione ed istituzionalmente adibiti a compiti di diversa natura", che di quelle siano investiti anche in via eccezionale, e siano all'uopo "posti in posizione super partes"» (sentenza n. 226 del 1976).

Per quanto concerne la Corte dei conti, plurime pronunce di questa Corte ne hanno riconosciuto la legittimazione a sollevare questioni di costituzionalità nel corso del giudizio di parificazione (sentenze n. 196 del 2018, n. 181 del 2015, n. 213 del 2008, n. 121 del 1966 e n. 165 del 1963). Coerentemente con la natura di tale specifica funzione, la legittimazione della Corte dei conti in sede di giudizio di parificazione è stata costantemente riconosciuta con riferimento ai parametri costituzionali posti a tutela degli equilibri di bilancio e della sana gestione finanziaria.

Nelle fattispecie in esame, peraltro, oltre all'art. 81 Cost., vengono invocati ulteriori parametri costituzionali, in relazione ai quali deve essere verificata l'ammissibilità.



4.- Prima di procedere all'esame della rilevanza delle questioni sollevate con le ordinanze in esame, occorre, tuttavia, individuare il *petitum* sostanziale delle predette, dal momento che non tutte le disposizioni censurate risultano eziologicamente collegate alla decisione di parificazione.

Il percorso argomentativo dei giudici a quibus evidenzia come, ai fini della parificazione, le disposizioni rilevanti siano quelle provinciali e regionali - sopravvenute dopo la precedente disapplicazione, da parte della medesima Corte dei conti, dei contratti collettivi nelle parti contemplanti le contestate erogazioni - che impongono di validare, ai fini della determinazione del risultato di amministrazione e del sindacato di legittimità della spesa, le partite che contengono le somme inerenti alla elargizione delle indennità prive del requisito sinallagmatico e ai conseguenti oneri di natura pensionistica. Ed è proprio questo profilo eziologico della rilevanza che deve essere scrutinato.

In concreto, le norme che rivestono tale pregiudizialità sono le seguenti: *a)* art. 1, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 9 del 2017; *b)* art. 2 della legge prov. Bolzano n. 9 del 2017; *c)* art. 17, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 9 del 2017; *d)* art. 1 della legge prov. Bolzano n. 1 del 2018; *e)* art. 4, comma 1, terzo periodo e comma 3, della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 11 del 2017. Per quanto si dirà espressamente in prosieguo, analogo diretto collegamento non si riscontra per altre disposizioni impugnate.

Evidenti ragioni sistematiche inducono, pertanto, a circoscrivere il *petitum* a quella parte della legislazione in grado di condizionare direttamente la decisione delle sezioni riunite della Corte dei conti.

5.- Alla luce di quanto premesso, sono, invece, inammissibili le questioni sollevate nei confronti delle disposizioni della Provincia autonoma di Bolzano antecedenti alla stipula del primo contratto collettivo provinciale disciplinante il rapporto di lavoro dei dirigenti provinciali e quelle che non riguardano la copertura legislativa delle spese contestate.

Le disposizioni antecedenti sono quelle contenute nell'art. 28 della legge prov. Bolzano n. 10 del 1992.

Tali disposizioni non erano vigenti al momento in cui il giudice contabile è stato chiamato ad assumere la decisione circa la parificazione delle contestate partite di spesa. Infatti, l'art. 2, comma 1, lettera *o)*, della legge n. 421 del 1992 - disposizione imperativa e inderogabile ascrivibile alla materia di competenza esclusiva statale «ordinamento civile» - stabilisce che la privatizzazione del pubblico impiego deve essere caratterizzata dalla «abrogazione delle disposizioni che prevedono automatismi che influenzano il trattamento economico fondamentale ed accessorio, e di quelle che prevedono trattamenti economici accessori, settoriali, comunque denominati, a favore di pubblici dipendenti sostituendole contemporaneamente con corrispondenti disposizioni di accordi contrattuali anche al fine di collegare direttamente tali trattamenti alla produttività individuale e a quella collettiva ancorché non generalizzata ma correlata all'apporto partecipativo». L'art. 69 del d.lgs. n. 165 del 2001 - norma di analogo tenore della precedente - prevede che le disposizioni antecedenti alla sottoscrizione dei contratti collettivi del quadriennio 1998-2001, cessano in ogni caso di produrre effetti dal momento della sottoscrizione stessa (in tal senso, sentenza n. 196 del 2018).

L'unica fonte normativa vigente - per espressa ammissione del rimettente - era il contratto collettivo provinciale, che è stato, però, disapplicato per contrasto con la disposizione imperativa contenuta nell'art. 7, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001, il quale stabilisce che «[l]e amministrazioni pubbliche non possono erogare trattamenti economici accessori che non corrispondano alle prestazioni effettivamente rese».

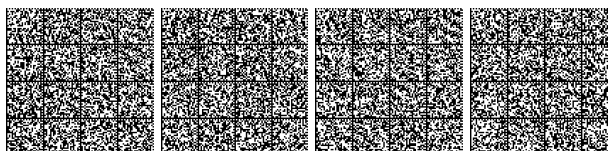
Da quanto evidenziato deriva inequivocabilmente l'inammissibilità delle questioni sollevate nei riguardi di disposizioni antecedenti all'ultimo contratto collettivo di comparto, poiché esse non spiegano alcun effetto giuridico nei confronti delle spese sottoposte a parificazione.

Esulano inoltre dall'odierno giudizio le questioni di legittimità costituzionale sollevate sulle disposizioni che trovano applicazione «a far data dal 1° giugno 2018» e, quindi, sull'art. 1, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 9 del 2017, sull'art. 3 della legge prov. Bolzano n. 1 del 2018 e sull'art. 4, comma 1, primo e secondo periodo della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 11 del 2017, oltre a quelle che evidentemente non riguardano le tematiche oggetto del giudizio (art. 1, comma 2, e art. 17 comma 1, della legge prov. Bolzano n. 9 del 2017).

Non riguardano direttamente la copertura legislativa delle spese contestate l'art. 47 della legge prov. Bolzano n. 6 del 2015, l'art. 14, comma 6, della legge prov. Bolzano n. 11 del 2015, l'art. 7 della legge prov. Bolzano n. 21 del 2016, in quanto tutte prevedono lo scaglionamento nel tempo di una disciplina sulla trasformazione graduale delle indennità di funzione e di coordinamento in assegno personale pensionabile.

Risultano inammissibili, per inconferenza con i parametri invocati, le censure proposte nei confronti degli artt. 1, comma 3, 2 e 17, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 9 del 2017, dell'art. 1 della legge prov. Bolzano n. 1 del 2018, dell'art. 4, commi 1, terzo periodo, e 3, della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 11 del 2017, in riferimento agli artt. 3, 36, 97, 101, secondo comma, 103, 108 e 119, primo comma, Cost.

Risultano altresì inammissibili, per irrilevanza nel presente giudizio, le censure proposte nei confronti delle medesime disposizioni, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.



6.- Superano, invece, il vaglio di ammissibilità le questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti degli artt. 1, comma 3, 2 e 17, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 9 del 2017, dell'art. 1 della legge prov. Bolzano n. 1 del 2018, dell'art. 4, commi 1, terzo periodo, e 3, della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 11 del 2017, in riferimento agli artt. 81 e 117, secondo comma, lettere *l*) e *o*), Cost.

Deve essere preliminarmente respinta l'eccezione della Provincia autonoma di Bolzano secondo cui la Corte dei conti non sarebbe legittimata a sollevare in sede di parificazione del rendiconto questioni di legittimità costituzionale in riferimento a parametri diversi e ulteriori rispetto agli artt. 81 e 119 Cost.

Dalle prospettazioni dei giudici a quibus precedentemente richiamate appare evidente l'incidenza della violazione delle regole di riparto della competenza legislativa, - nel caso di specie di quelle contenute nell'art. 117, secondo comma, lettere *l*) e *o*), Cost. - sulla lesione dei principi della sana gestione finanziaria presidiati dall'art. 81 Cost.

Non è neppure fondata l'eccezione secondo cui le norme soggette a scrutinio non sarebbero rilevanti, in quanto le contestate erogazioni discenderebbero dai vigenti contratti collettivi.

È precisato con chiarezza nelle ordinanze di rimessione che i richiamati contratti sono stati disapplicati *in parte qua* proprio per contrasto con le norme imperative dell'ordinamento civile. Pertanto, tali contratti non ostacolano il diniego di parificazione (già adottato nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano con riguardo ai tre precedenti esercizi), a differenza della preclusione ingenerata dalle norme successivamente intervenute.

A ben vedere, le fattispecie in esame risultano analoghe, quanto al carattere di interdipendenza degli artt. 81 e 117, secondo comma, lettere *l*) e *o*), Cost., a quella recentemente decisa da questa Corte con la sentenza n. 196 del 2018.

Ricorrono, infatti, nei casi di specie, le stesse situazioni che hanno indotto a scrutinare favorevolmente l'ammissibilità della rimessione incidentale da parte della Corte dei conti, sezione di controllo della Regione Liguria, poiché il giudice contabile, ove avesse applicato tali norme, si sarebbe trovato nella condizione di validare un risultato di amministrazione non corretto, in quanto relativo a una spesa, conseguente all'adozione di un istituto retributivo illegittimo (in tal senso, sentenza n. 196 del 2018).

Peraltro, la prospettazione dei rimettenti pone chiaramente in luce come, nella materia dell'ordinamento civile e della previdenza sociale, l'intervento legislativo provinciale e quello regionale vengano a determinare una spesa non conforme ai criteri dettati dall'ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata. Correttamente il rimettente ha affermato che le norme della cui legittimità costituzionale dubita, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lettere *l*) e *o*), e 81 Cost., hanno dato vita alla spesa per indennità di dirigenza, corrisposte in assenza di prestazione lavorativa e assoggettate a contribuzione pensionabile, in contrasto con la legge statale (sentenza n. 196 del 2018).

Tenuto conto che compito della Corte dei conti, in sede di parificazione del rendiconto generale delle autonomie territoriali, è accertare il risultato di amministrazione, nonché eventuali illegittimità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti (art. 1, comma 3, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante «Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012», convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213), i rimettenti hanno esaurientemente spiegato l'effetto preclusivo che le disposizioni impugnate avrebbero sul controllo di legittimità delle partite di spesa contenenti le contestate indennità.

È utile ricordare come questa Corte, nel dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 7, del d.l. n. 174 del 2012 - nella parte che consentiva alla magistratura contabile di condizionare le modifiche alle norme finanziarie in contrasto con i principi dell'equilibrio di bilancio e di precludere i programmi di spesa privi di copertura e comunque della relativa sostenibilità finanziaria - abbia precisato che la Corte dei conti non può condizionare il contenuto degli atti legislativi regionali o privarli dei loro effetti, perché tale prerogativa è demandata al «sindacato di costituzionalità delle leggi regionali spettante alla Corte costituzionale [...]. La Corte dei conti, d'altro canto, è organo che - come, in generale, la giurisdizione e l'amministrazione - è sottoposto alla legge (statale e regionale); la previsione che una pronuncia delle sezioni regionali di controllo di detta Corte possa avere l'effetto di inibire l'efficacia di una legge si configura, perciò, come palesemente estranea al nostro ordinamento costituzionale» (sentenza n. 39 del 2014).

La predetta pronuncia, salvando la parte del citato art. 1 riservata al controllo sugli equilibri del bilancio e sulla correttezza della spesa regionale e colpendolo solo in quella che eccedeva dalle attribuzioni costituzionali della magistratura contabile, corrobora l'argomento dei giudici rimettenti, secondo cui, ove sia la legge stessa a pregiudicare principi di rango costituzionale, l'unica via da percorrere per il giudice della parificazione rimane proprio il ricorso all'incidente di costituzionalità.

Il giudizio si presenta, pertanto, circoscritto dai parametri che attengono all'an della spesa, non al quomodo della stessa.



Si aggiunga che, come nella fattispecie di cui alla predetta sentenza n. 196 del 2018, le questioni in esame si collocano in una zona d'ombra della sindacabilità costituzionale, che ne determina indubbiamente analogia peculiarità. A favore di tale conclusione concorrono due distinte ma complementari concause: *a)* gli interessi erariali alla corretta spendita delle risorse pubbliche - salvo quanto si dirà appresso per il Governo - non hanno, di regola, uno specifico portatore in grado di farli valere processualmente in modo diretto; *b)* le disposizioni contestate non sono state impugnate nei termini dal Governo, unico soggetto abilitato a far valere direttamente l'invasione di materie di competenza legislativa statale, divenendo intangibili per effetto della decorrenza dei predetti termini e della decadenza conseguentemente maturata.

Deve, dunque, riconoscersi l'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate con le ordinanze indicate in epigrafe, sia con riguardo alla legittimazione dell'organo rimettente, sia con riguardo ai parametri evocati sia, infine, quanto alla rilevanza delle questioni sollevate in relazione alle finalità dei giudizi a quibus. Significativa è in proposito la formulazione dell'art. 40, comma 3-*quinquies*, del d.lgs. n. 165 del 2001, il quale prevede che siano proprio le sezioni regionali della Corte dei conti ad accertare la violazione dei vincoli di spesa del personale delle Regioni e degli enti locali ai fini del recupero delle somme erogate in eccedenza.

7.- Nel merito, le questioni sollevate nei confronti degli artt. 1, comma 3, 2, e 17, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 9 del 2017, dell'art. 1 della legge prov. Bolzano n. 1 del 2018 e dell'art. 4, commi 1, terzo periodo, e 3, della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 11 del 2017, in riferimento agli artt. 81 e 117, secondo comma, lettere *l)* e *o)*, Cost., sono fondate.

Incidendo in due materie di competenza esclusiva statale, quali l'ordinamento civile e la previdenza sociale, la normativa censurata pone in essere una lesione diretta dei principi posti a tutela dell'equilibrio del bilancio e della copertura della spesa presidiati dall'art. 81 Cost.

Quanto al collegamento funzionale, nei presenti giudizi, degli artt. 81 e 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost. è utile ricordare come, «[s]econdo la costante giurisprudenza costituzionale, “a seguito della privatizzazione del pubblico impiego, la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici - tra i quali, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), sono ricompresi anche i dipendenti delle Regioni - compete unicamente al legislatore statale, rientrando nella materia ‘ordinamento civile’ (*ex multis*, sentenze n. 72 del 2017; n. 257 del 2016; n. 180 del 2015; n. 269, n. 211 e n. 17 del 2014)” (sentenza n. 175 del 2017)» (sentenza n. 196 del 2018).

Analogo rapporto si verifica con la materia della previdenza sociale, poiché le somme indebitamente erogate dagli enti territoriali resistenti costituiscono la base delle ulteriori disposizioni che ne statuiscono la pensionabilità e i relativi oneri a carico degli enti datori di lavoro.

Il collegamento funzionale tra i precetti invocati si verifica attraverso le disposizioni contenute nell'art. 1, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 9 del 2017, il quale dispone contemporaneamente: la salvezza degli effetti giuridici e degli effetti economici già maturati al 1° giugno 2018 (effetti realizzati tramite la corresponsione dei contestati emolumenti malgrado la disapplicazione del contratto collettivo provinciale disposta dalla Corte dei conti in sede di parificazione dei tre esercizi precedenti); la trasformazione dell'indennità di dirigenza in assegno personale pensionabile; l'attribuzione di tale illegittimo beneficio mediante il sistema retributivo, già cancellato dall'ordinamento pensionistico al momento della emanazione della norma.

Equivalente incidenza sull'art. 81 Cost. realizza l'art. 2 della stessa legge, in quanto stabilisce dei termini in ordine all'applicazione del censurato meccanismo aventi effetto diretto sulle risultanze della parificazione regionale.

Così pure il secondo periodo del comma 1 e il comma 2 dell'art. 17 della medesima legge forniscono copertura normativa ai meccanismi della legge prov. n. 10 del 1992, privi di effetti giuridici fin dall'entrata in vigore del primo contratto collettivo conseguente alla privatizzazione dell'impiego pubblico ma incorporati per *relationem* dalle suddette disposizioni.

Ancora, l'art. 1 della legge prov. Bolzano n. 1 del 2018, recante «Interpretazione autentica dell'articolo 47 della legge provinciale 19 maggio 2015, n. 6, dell'articolo 14, comma 6, della legge provinciale 25 settembre 2015, n. 11, dell'articolo 7, comma 1, della legge provinciale 18 ottobre 2016, n. 21, e degli articoli 1, comma 3, e 2, comma 1, della legge provinciale 6 luglio 2017, n. 9, in materia di indennità connesse con incarichi dirigenziali ed affini, nonché degli articoli 22 e 28 della legge provinciale 23 aprile 1992, n. 10», offre copertura normativa alle erogazioni avvenute in forza dei meccanismi retributivi e previdenziali adottati dalla Provincia autonoma in violazione di norme imperative contenute nella legislazione esclusiva statale.

Per quel che concerne la legislazione della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, la differente formulazione letterale delle disposizioni censurate non si discosta tuttavia dalla sostanza di quelle provinciali precedentemente esaminate. In particolare, il comma 3 dell'art. 4 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 11 del 2017 fa salvi gli effetti



giuridici già prodotti e gli effetti economici già maturati, sino al 1° gennaio 2018, a seguito dei meccanismi di trasformazione graduale della retribuzione di posizione e dell'indennità di direzione in assegno personale.

7.1.- Non può essere condiviso l'argomento della Provincia autonoma di Bolzano, secondo cui il fatto che il rendiconto presenti un saldo positivo sanerebbe l'assenza di legittimazione delle spese inerenti all'assegno pensionabile e ai collegati oneri previdenziali.

L'avanzo di amministrazione, infatti, non può essere inteso come una sorta di utile di esercizio, il cui impiego sarebbe nell'assoluta discrezionalità dell'amministrazione.

Anzi, l'avanzo di amministrazione "libero" delle autonomie territoriali è soggetto a un impiego tipizzato, in cui non rientrano dazioni retributive e previdenziali non contemplate dalla legge.

Neppure può essere accolta l'eccezione formulata da entrambe le autonomie territoriali, secondo cui le norme censurate appartenerebbero alla materia statutaria «ordinamento degli uffici e del personale ad essi addetto», dal momento che proprio l'assenza di impiego del personale beneficiario delle contestate dazioni esclude che queste ultime possano ricondursi alla materia organizzativa.

Nemmeno le peculiarità dell'organizzazione della dirigenza vigente nella Provincia autonoma di Bolzano e nella Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol sono rilevanti ai fini del presente giudizio, poiché non viene in rilievo la modalità organizzativa, bensì l'assenza di sinallagmaticità della retribuzione e il relativo assoggettamento a contribuzione previdenziale.

Infine, non può essere condiviso l'argomento secondo cui le somme erogate sarebbero trasformate, sulla base di una semplice disposizione normativa, da indennità dirigenziali prive del carattere corrispettivo della prestazione a elemento fisso e continuativo della retribuzione. Detto argomento incorre in una contraddizione in termini, poiché tale trasformazione, per legge provinciale o regionale, costituisce, al contrario, una finzione giuridica intrinsecamente inconciliabile che, in quanto finalizzata ad aggirare un divieto di carattere generalizzato per tutti i dipendenti pubblici, è essa stessa costituzionalmente illegittima.

Per questo motivo, anche la previsione, contenuta in alcune delle leggi impugnate non coinvolte nella presente dichiarazione di incostituzionalità, di una trasformazione graduale delle indennità di dirigenza in assegno pensionabile, una volta cessato l'incarico, risulta egualmente inconciliabile con la regola generale inerente alla dirigenza pubblica.

Pur tuttavia, essa non è rilevante ai fini del giudizio di parificazione dell'esercizio 2017 e dei dinieghi di parificazione relativi ai rendiconti del triennio precedente della Provincia autonoma di Bolzano e, pertanto, si sottrae alla dichiarazione di illegittimità costituzionale, ferma restando la preclusione all'assunzione di tale tipologia di spesa per gli esercizi successivi al 2017.

8.- In definitiva, le norme testé individuate nel complesso quadro normativo, in cui le inseriscono, con ambigui e reiterati rinvii per relationem, il legislatore regionale e quello provinciale, incidono, con tutta evidenza, sull'articolazione della spesa del bilancio consuntivo 2017, sul quantum della stessa, sulla determinazione del risultato di amministrazione e su profili retributivi espressamente esclusi dal legislatore nazionale nell'esercizio della sua competenza esclusiva.

Per le considerazioni che precedono, le norme precedentemente esaminate devono essere dunque dichiarate costituzionalmente illegittime e le spese dalle stesse generate non possono essere inserite nei relativi rendiconti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3, 2 e 17, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 6 luglio 2017, n. 9 (Disciplina dell'indennità di dirigenza e modifiche alla struttura dirigenziale dell'Amministrazione provinciale);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 9 febbraio 2018, n. 1 (Norme in materia di personale);

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, terzo periodo e comma 3, della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 18 dicembre 2017, n. 11 (Legge regionale di stabilità 2018);



4) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 28 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 aprile 1992, n. 10 (Riordinamento della struttura dirigenziale della Provincia Autonoma di Bolzano), dell'art. 47 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 maggio 2015, n. 6 (Ordinamento del personale della Provincia), dell'art. 14, comma 6, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 25 settembre 2015, n. 11 (Disposizioni in connessione con l'assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano per l'anno finanziario 2015 e per il triennio 2015-2017), dell'art. 7 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 18 ottobre 2016, n. 21 (Modifiche di leggi provinciali in materia di procedimento amministrativo, enti locali, cultura, beni archeologici, ordinamento degli uffici, personale, ambiente, utilizzazione delle acque pubbliche, agricoltura, foreste, protezione civile, usi civici, mobilità, edilizia abitativa, dipendenze, sanità, sociale, lavoro, patrimonio, finanze, fisco, economia e turismo), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 36, 81, 97, 101, secondo comma, 103, 108 e 119, primo comma, della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige, con l'ordinanza iscritta al n. 173 del registro ordinanze del 2018;

5) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3, 2 e 17, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 9 del 2017, dell'art. 1 della legge prov. Bolzano n. 1 del 2018, dell'art. 4, commi 1, terzo periodo, e 3, della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 11 del 2017, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 36, 97, 101, secondo comma, 103, 108, 117, primo comma, e 119, primo comma, Cost., con la medesima ordinanza iscritta al n. 173 del registro ordinanze del 2018.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 giugno 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190138

N. 139

Sentenza 8 maggio - 6 giugno 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo civile - Responsabilità aggravata della parte soccombente - Condanna al pagamento di una somma equitativamente determinata a favore della controparte.

– Codice di procedura civile, art. 96, terzo comma.

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. 96, terzo comma, del codice di procedura civile, promosso dal Tribunale ordinario di Verona, nel procedimento vertente tra G. L. e il Banco Popolare società cooperativa, con ordinanza del 23 gennaio 2018, iscritta al n. 181 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 51, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio dell'8 maggio 2019 il Giudice relatore Giovanni Amoroso.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 23 gennaio 2018, il Tribunale ordinario di Verona ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 96, terzo comma, del codice di procedura civile per contrasto con gli artt. 23 e 25, secondo comma, della Costituzione, nella parte in cui - stabilendo che «[i]n ogni caso, quando pronuncia sulle spese ai sensi dell'articolo 91, il giudice, anche d'ufficio, può altresì condannare la parte soccombente al pagamento, a favore della controparte, di una somma equitativamente determinata» - non prevede l'entità minima e quella massima della somma oggetto della condanna.

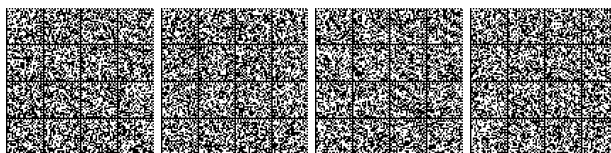
Il giudice, premesso di dover decidere su una domanda di restituzione di somme percepite a titolo di interessi nel corso di un rapporto di conto corrente bancario proposta da G. L. nei confronti del Banco popolare società cooperativa, riferisce che «nel caso di specie, data l'inconsistenza degli assunti attorei, viene in rilievo il disposto dell'art. 96, terzo comma, codice di procedura civile introdotto dalla legge n. 69/2009».

Il Tribunale rimettente - ritenendo che il terzo comma dell'art. 96 cod. proc. civ. debba essere letto congiuntamente al primo sul risarcimento del danno in caso di temerarietà della lite - ravvisa la sussistenza di tale presupposto nella palese incompatibilità tra la pretesa fatta valere con la citazione e l'impegno assunto con l'istituto bancario a mezzo del contratto scritto di conto corrente. In particolare - riferisce il giudice rimettente - l'attore ha lamentato l'applicazione di interessi passivi ultralegali non pattuiti, variati unilateralmente in misura superiore al tasso soglia, nonché l'utilizzo del criterio della capitalizzazione. L'istituto convenuto ha invece dimostrato, mediante produzione documentale, che le condizioni contestate erano state pattuite ed erano conformi alla delibera del Comitato Interministeriale per il Credito e il Risparmio (CICR) che individua le modalità e i criteri per la produzione di interessi nelle operazioni poste in essere nell'esercizio dell'attività bancaria.

Ricorda, quindi, che la natura prevalentemente sanzionatoria dell'obbligazione pecuniaria prevista dalla disposizione censurata è stata riconosciuta da questa Corte nella sentenza n. 152 del 2016 e che le sezioni unite della Corte di cassazione hanno, a loro volta, riconosciuto, nella sentenza 5 luglio 2017, n. 16601, la natura polifunzionale della tutela risarcitoria, caratterizzata da una finalità non esclusivamente riparatoria, ma anche sanzionatoria (cosiddetti danni punitivi). In tale ultima pronuncia è stato puntualizzato che «[o]gni imposizione di prestazione personale esige una "intermediazione legislativa", in forza del principio di cui all'art. 23 Cost., (correlato agli articoli 24 e 25), che pone una riserva di legge quanto a nuove prestazioni patrimoniali e preclude un incontrollato soggettivismo giudiziario». Pertanto, «deve esservi precisa perimetrazione della fattispecie (tipicità) e puntualizzazione dei limiti quantitativi delle condanne irrogabili (prevedibilità)».

Alla luce di tali affermazioni, il rimettente osserva che mentre le condotte che integrano la responsabilità processuale aggravata (primo comma dell'art. 96 cod. proc. civ.) risultano sufficientemente determinate, per contro, le conseguenze che gravano sul soccombente, ove il giudice faccia applicazione del terzo comma dell'art. 96 cod. proc. civ., non sono preventivabili, atteso che la norma non indica l'entità minima e massima della somma oggetto della condanna; da ciò, la violazione dei parametri indicati, senza che sia possibile un'interpretazione adeguatrice della norma censurata.

2.- Con atto depositato il 15 gennaio 2019, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili o comunque manifestamente infondate.



In punto di ammissibilità, l'Avvocatura generale rileva che il Tribunale non ha illustrato i motivi di contrasto della disposizione impugnata rispetto ai parametri costituzionali invocati.

Nel merito, sostiene che le questioni sarebbero infondate. Richiama la sentenza n. 152 del 2016 di questa Corte, evidenziando che la condanna di cui all'art. 96, terzo comma, cod. proc. civ. «[...] è testualmente (e sistematicamente), inoltre, collegata al contenuto della “pronuncia sulle spese di cui all'art. 91”»; e la sua adottabilità “anche d'ufficio” la sottrae all'impulso di parte e ne conferma, ulteriormente, la finalizzazione alla tutela di un interesse che trascende (o non è, comunque, esclusivamente) quello della parte stessa, e si colora di connotati innegabilmente pubblicitari».

Quanto ai criteri di quantificazione, l'Avvocatura osserva che la disposizione riconosce al giudice un potere discrezionale, funzionale alla definizione, caso per caso, dell'entità della somma oggetto della condanna. Richiama in particolare la giurisprudenza (Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 13 settembre 2018, n. 22272) sulla liquidazione equitativa del danno ai sensi dell'art. 1226 del codice civile.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 23 gennaio 2018, il Tribunale ordinario di Verona ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 96, terzo comma, del codice di procedura civile per contrasto con gli artt. 23 e 25, secondo comma, della Costituzione, nella parte in cui - stabilendo che «[i]n ogni caso, quando pronuncia sulle spese ai sensi dell'articolo 91, il giudice, anche d'ufficio, può altresì condannare la parte soccombente al pagamento, a favore della controparte, di una somma equitativamente determinata» - non prevede l'entità minima e quella massima della somma oggetto della condanna.

Secondo il rimettente la disposizione censurata, assegnando al giudice un potere ampiamente discrezionale senza fissare né un massimo né un minimo della somma al cui pagamento la parte soccombente può essere condannata, violerebbe la riserva di legge prescritta dall'art. 23 Cost., nonché il principio di legalità di cui all'art. 25, secondo comma, Cost.

2.- Va preliminarmente respinta l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato.

Il Tribunale rimettente ha puntualmente descritto l'oggetto della controversia e ha plausibilmente ritenuto che l'azione promossa dall'attore avesse la connotazione della lite temeraria ai sensi dell'art. 96, primo comma, cod. proc. civ.

Su questo presupposto di fatto, il Tribunale ritiene di poter fare applicazione, in particolare, del terzo comma di tale disposizione che prevede che il giudice, in ogni caso, quando pronuncia sulle spese ai sensi dell'art. 91 cod. proc. civ., può, anche d'ufficio, condannare la parte soccombente al pagamento, a favore della controparte, di una somma equitativamente determinata, oltre alle spese di lite.

Sussiste, quindi, la rilevanza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale, avendo il Tribunale puntualmente motivato in ordine alla ritenuta applicabilità della disposizione censurata e sufficientemente argomentato il dubbio di non manifesta infondatezza delle questioni in ordine ai due invocati parametri.

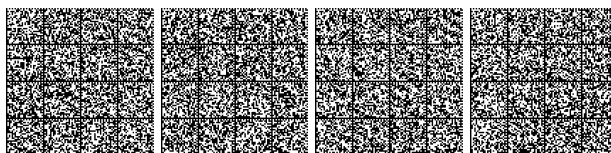
Parimenti, con motivazione altrettanto plausibile, ha escluso la possibilità di un'interpretazione adeguatrice della disposizione censurata.

Sotto ogni profilo, quindi, le questioni sollevate sono ammissibili.

3.- È invece inammissibile la questione sollevata dal giudice rimettente con riferimento al principio di legalità di cui all'art. 25, secondo comma, Cost., recante la più stringente prescrizione della riserva di legge, che è assoluta (sentenza n. 180 del 2018): parametro questo impropriamente evocato perché riguarda le sanzioni penali, nonché quelle amministrative «di natura sostanzialmente punitiva» (sentenza n. 223 del 2018) e non già prestazioni personali e patrimoniali imposte per legge, alle quali fa invece riferimento l'art. 23 Cost.

L'obbligazione di corrispondere la somma prevista dalla disposizione censurata, pur perseguendo una finalità punitiva, costituendo un «peculiare strumento sanzionatorio» con una «concorrente finalità indennitaria» (sentenza n. 152 del 2016), non identifica una sanzione in senso stretto, espressione di un potere sanzionatorio.

Si tratta invece di un'attribuzione patrimoniale in favore della parte vittoriosa nella controversia civile e a carico della parte soccombente; prestazione che, in quanto istituita per legge, ricade nell'ambito dell'altro parametro evocato dal rimettente, l'art. 23 Cost., recante la prescrizione della riserva di legge, che è solo relativa (sentenze n. 269 e n. 69 del 2017, e n. 83 del 2015).



4.- Passando al merito della questione sollevata con riferimento a tale ultimo parametro, va premesso il contesto normativo in cui si colloca la disposizione censurata e che concerne il regime della soccombenza della parte nella lite civile.

L'art. 91 cod. proc. civ. prevede in generale che il giudice, con la sentenza che chiude il processo, condanni la parte soccombente al rimborso delle spese a favore dell'altra parte e ne liquidi l'ammontare insieme con gli onorari di difesa.

Se risulta che la parte soccombente ha agito o resistito in giudizio con mala fede o colpa grave - aggiunge l'art. 96, primo comma, cod. proc. civ. - il giudice, su istanza dell'altra parte, la condanna, oltre che alle spese, al risarcimento dei danni, che liquida, anche di ufficio, nella sentenza.

Per lungo tempo il regime della soccombenza si è retto su questo doppio binario: quello ordinario del rimborso delle spese di lite e quello aggravato del risarcimento del danno in caso di lite temeraria.

Nel 2006, in occasione di un intervento riformatore del giudizio civile di cassazione, il legislatore aveva introdotto, per la prima volta, una prescrizione inedita a corredo di tale regime della soccombenza. Infatti, l'art. 385 cod. proc. civ., nel disciplinare le spese di lite con il richiamo dell'ordinario regime del codice di rito, aveva previsto, al quarto comma, aggiunto dall'art. 13 del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40 (Modifiche al codice di procedura civile in materia di processo di cassazione in funzione nomofilattica e di arbitrato, a norma dell'articolo 1, comma 2, della L. 14 maggio 2005, n. 80), che «[q]uando pronuncia sulle spese, anche nelle ipotesi di cui all'art. 375, la corte, anche d'ufficio, condanna, altresì, la parte soccombente al pagamento, a favore della controparte, di una somma, equitativamente determinata, non superiore al doppio dei massimi tariffari, se ritiene che essa ha proposto il ricorso o vi ha resistito anche solo con colpa grave»; disposizione questa che - «diretta a disincentivare il ricorso per cassazione» (ordinanza n. 435 del 2008) - era destinata ad avere vita breve perché abrogata dall'art. 46, comma 20, della legge 18 giugno 2009 n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile).

La misura suddetta si traduceva in una somma diretta a sanzionare sia il ricorrente che, con colpa grave, avesse proposto il ricorso per cassazione, sia il resistente che parimenti versasse in colpa grave nel resistere con controricorso; somma che era sì determinata secondo un criterio equitativo, ma con un limite ben preciso parametrato al doppio del massimo delle tariffe professionali. In giurisprudenza (Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 7 ottobre 2013, n. 22812) si è qualificata tale somma come «una vera e propria sanzione processuale dell'abuso del processo perpetrato da una delle due parti»; abuso che, nella specie, si è ritenuto sussistere, ad esempio, nella proposizione di un ricorso inammissibile perché tardivo. Le sezioni unite civili (Corte di cassazione, sentenza 4 febbraio 2009, n. 2636) hanno fatto applicazione di tale disposizione in un caso in cui il ricorso era inammissibile perché la procura non era stata rilasciata in epoca anteriore alla notificazione del ricorso. In entrambi questi precedenti la somma aggiuntiva è stata determinata secondo un criterio equitativo sì, ma nel rispetto del limite massimo di legge.

5.- Come accennato, nel 2009 tale disposizione è stata abrogata, ma contestualmente una norma analoga, seppur non identica, è stata prevista nell'ordinaria disciplina delle spese di lite riferita a tutti i giudizi e non più solo al giudizio di cassazione.

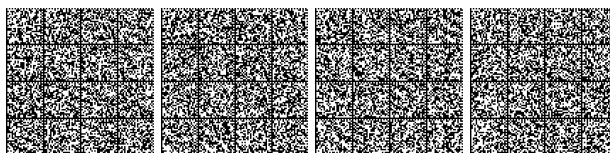
È stato così introdotto, dall'art. 45, comma 12, della legge n. 69 del 2009, il terzo comma dell'art. 96 cod. proc. civ. che - come già ricordato - prevede che «[i]n ogni caso, quando pronuncia sulle spese ai sensi dell'articolo 91, il giudice, anche d'ufficio, può altresì condannare la parte soccombente al pagamento, a favore della controparte, di una somma equitativamente determinata».

La funzione di questa somma è rimasta la stessa di quella prevista dal quarto comma dell'art. 385 cod. proc. civ.: una sanzione per l'abuso del processo a opera della parte soccombente mediante la condanna di quest'ultima, anche d'ufficio, al pagamento di tale somma in favore della controparte, oltre al (o indipendentemente *dal*) risarcimento del danno per lite temeraria.

Però, rispetto al quarto comma dell'art. 385 cod. proc. civ., il terzo comma dell'art. 96 cod. proc. civ. presenta un duplice elemento differenziale.

Da una parte, non si prevede più, come presupposto della condanna, la «colpa grave» della parte soccombente, perché l'*incipit* della disposizione censurata fa riferimento a «ogni caso», scilicet, di responsabilità aggravata che, come enunciato nella rubrica della disposizione, ne costituisce l'oggetto, sicché devono intendersi richiamati i presupposti del primo comma: aver la parte soccombente agito o resistito in giudizio con mala fede o colpa grave (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 20 aprile 2018, n. 9912).

D'altra parte, soprattutto rileva, al fine della questione in esame, che il criterio di quantificazione della somma, oggetto della possibile condanna, è rimasto solo equitativo, non essendo più previsto il limite del doppio dei massimi tariffari.



6.- Tale nuova disposizione (art. 96, terzo comma, cod. proc. civ.) è stata inizialmente riprodotta - in termini analoghi, anche se non identici - nell'art. 26, secondo comma, dell'Allegato 1 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo) che ha parimenti previsto, nei giudizi innanzi al giudice amministrativo, la possibilità per il giudice, nel pronunciare sulle spese, di condannare, anche d'ufficio, la parte soccombente al pagamento in favore dell'altra parte di una somma di denaro equitativamente determinata, quando la decisione è fondata su ragioni manifeste o orientamenti giurisprudenziali consolidati. Al pari dell'art. 96, terzo comma, cod. proc. civ., anche l'art. 26 cod. proc. amm. prevedeva solo il criterio equitativo per la quantificazione della somma suddetta e, inizialmente, non conteneva alcun limite, diversamente dal quarto comma dell'art. 385 cod. proc. civ.

Ciò è apparso al legislatore costituire una manchevolezza da emendare. È quanto emerge chiaramente dai lavori preparatori del disegno di legge 2486-A, di conversione in legge del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, in legge 11 agosto 2014, n. 114. Nel parere del Comitato per la legislazione si segnala l'opportunità di fissare criteri di quantificazione della somma in questione. Si ha, allora, che l'art. 41 del d.l. n. 90 del 2014, recante una disposizione di contrasto dell'abuso del processo, nel testo formulato in sede di conversione in legge, ha novellato l'art. 26 cod. proc. amm., il cui secondo periodo del primo comma, nella formulazione attualmente vigente, prevede che «il giudice, anche d'ufficio, può altresì condannare la parte soccombente al pagamento, in favore della controparte, di una somma equitativamente determinata, comunque non superiore al doppio delle spese liquidate, in presenza di motivi manifestamente infondati».

Mette conto anche ricordare che l'art. 31 del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124), recante disposizioni per la regolazione delle spese processuali nei giudizi innanzi alla Corte dei conti, contiene, al comma 4, una norma analoga a quella censurata: il giudice, quando pronuncia sulle spese, può altresì condannare la parte soccombente al pagamento in favore dell'altra parte, o se del caso dello Stato, di una somma equitativamente determinata, quando la decisione è fondata su ragioni manifeste o orientamenti giurisprudenziali consolidati.

Quanto al processo tributario, l'art. 15, comma 2-bis, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'articolo 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), nel testo da ultimo sostituito dall'art. 9, comma 1, lettera f), numero 2), del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 156, recante «Misure per la revisione della disciplina degli interpelli e del contenzioso tributario, in attuazione degli articoli 6, comma 6, e 10, comma 1, lettere a) e b), della legge 11 marzo 2014, n. 23», prevede che si applicano le disposizioni di cui all'art. 96, commi primo e terzo, cod. proc. civ.

Tutte queste disposizioni - che integrano la disciplina delle spese di lite in sistemi processuali distinti (civile, amministrativo, contabile, tributario), ma ormai tra loro comunicanti dopo l'introduzione della *translatio iudicii* (art. 59 della legge n. 69 del 2009) - seppur declinate con alcune varianti, hanno una matrice comune: il contrasto dell'abuso del processo, sanzionato, in particolare, con la condanna della parte soccombente a favore della parte vittoriosa di una somma equitativamente determinata dal giudice.

7.- Questa obbligazione, che si affianca al regime del risarcimento del danno da lite temeraria, ha natura sanzionatoria dell'abuso del processo, commesso dalla parte soccombente, non disgiunta da una funzione indennitaria a favore della parte vittoriosa (sentenza n. 152 del 2016). Ciò perché l'attribuzione patrimoniale - a differenza di varie altre norme del codice di procedura civile che sanzionano con pene pecuniarie specifiche ipotesi di abuso del processo, quali quelle dell'inammissibilità o rigetto della ricusazione del giudice (art. 54, terzo comma, cod. proc. civ.) e dell'arbitro (art. 815, quinto comma, cod. proc. civ.), o dell'istanza di sospensione dell'efficacia esecutiva o dell'esecuzione della sentenza impugnata (artt. 283, secondo comma, e 431, quinto comma, cod. proc. civ.), o dell'inammissibilità, improcedibilità o rigetto dell'opposizione di terzo (art. 408 cod. proc. civ.) - è riconosciuta proprio in favore della parte vittoriosa, al di là del danno risarcibile per lite temeraria, e non già - come si sarebbe portati a ritenere - in favore dell'Erario, benché sia anche l'amministrazione della giustizia a subire un pregiudizio come disfunzione e intralcio al suo buon andamento.

Questa natura sanzionatoria della previsione censurata risulta, in tal modo, ibridata da una funzione indennitaria, realizzando complessivamente un assetto non irragionevole (sentenza n. 152 del 2016).

8.- Ciò premesso, la questione sollevata con riferimento all'art. 23 Cost. non è fondata.

9.- Va innanzi tutto precisato che - diversamente da quanto sembra ritenere l'Avvocatura generale - l'equità, alla quale fa riferimento la disposizione censurata, non è assimilabile al parametro di valutazione, previsto in generale dall'art. 1226 del codice civile, come alternativo e sussidiario rispetto ai criteri legali di quantificazione del danno risarcibile. Secondo tale ultima disposizione, se il danno non può essere provato nel suo preciso ammontare, è liquidato



dal giudice con «valutazione equitativa». Si tratta di un criterio di misurazione di qualcosa (il danno contrattuale o aquilano) che esiste nell'an, ma che il danneggiato non riesce a provare come perdita subita e mancato guadagno secondo il canone legale degli artt. 1223 e 2056 cod. civ. Può supplire allora un criterio di liquidazione alternativo e sussidiario di tale grandezza predata, quale oggetto di un'obbligazione civile che trova la sua fonte nella generale disciplina della responsabilità contrattuale o extracontrattuale: la valutazione equitativa. Ciò che peraltro può occorrere proprio in ipotesi di risarcimento del danno da lite temeraria, ai sensi del primo comma dell'art. 96 cod. proc. civ., che ben potrebbe essere determinato con valutazione equitativa del giudice ai sensi dell'art. 1226 cod. civ.

Né, per la stessa ragione, la norma censurata è assimilabile alla «valutazione equitativa delle prestazioni» ai sensi dell'art. 432 cod. proc. civ., che parimenti presuppone che sia certo il diritto, ma non sia possibile determinare la somma dovuta dalla parte obbligata. Analoga può essere la valutazione equitativa del giudice nel caso di accoglimento dell'azione di classe prevista dall'art. 140-*bis*, comma 12, del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229).

Invece, il terzo comma dell'art. 96 cod. proc. civ, disposizione censurata, prevede che è il giudice a determinare l'an e il quantum della prestazione patrimoniale imposta alla parte soccombente, già obbligata *ex lege* al rimborso delle spese processuali e al risarcimento (integrale) del danno da lite temeraria. La valutazione equitativa del giudice non si limita a quantificare una grandezza predata, ma dà vita a una nuova obbligazione avente a oggetto una prestazione patrimoniale ulteriore e distinta.

10.- Né tanto meno si tratta di una pronuncia “secondo equità”, alternativa, in via derogatoria, alla pronuncia “secondo diritto”, quale quella di cui all'art. 113 cod. proc. civ., ovvero quella richiesta dalle parti in caso di diritti disponibili ai sensi dell'art. 114 cod. proc. civ.

In tal caso l'equità viene in rilievo come canone di giudizio per la decisione della lite. È questo, in generale, il parametro valutativo che il giudice di pace è chiamato a utilizzare per la decisione di controversie di minor valore; parametro che peraltro deve ritenersi necessariamente integrato dai «principi informativi della materia» (sentenza n. 206 del 2004), divenuti «principi regolatori della materia» (art. 339, terzo comma, cod. proc. civ.) dopo la già citata riforma processuale del 2006.

Anche la decisione degli arbitri può essere pronunciata secondo equità (art. 822 cod. proc. civ.), mentre le regole di diritto relative al merito della controversia vengono in rilievo, all'opposto, solo se espressamente previste dalle parti, nel compromesso o nella clausola compromissoria, o dalla legge (art. 829, terzo comma, cod. proc. civ.).

Ma in tutte queste ipotesi l'equità come canone di giudizio non dà luogo ad alcuna nuova prestazione patrimoniale, diversamente dalla disposizione attualmente censurata.

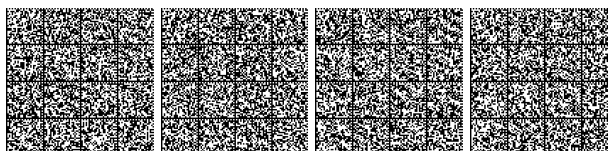
Parimenti su un piano diverso operano le misure di coercizione indiretta, quale quella di cui all'art. 614-*bis* cod. proc. civ., che prevede che il giudice fissa, su richiesta della parte, la somma di denaro dovuta dall'obbligato per ogni violazione o inosservanza successiva ovvero per ogni ritardo nell'esecuzione del provvedimento, dove peraltro rileva, all'opposto, un criterio di non manifesta iniquità della somma così determinata.

In breve, nel terzo comma dell'art. 96 cod. proc. civ., oggetto della questione in esame, l'equità - lungi dall'essere criterio di misurazione di una grandezza predata ovvero parametro di giudizio alternativo alle regole di diritto o astreinte processuale - costituisce criterio integrativo di una fattispecie legale consistente - com'è appunto nella norma censurata - in una prestazione patrimoniale imposta in base alla legge.

Viene allora in rilievo la riserva (relativa) di legge di cui all'art. 23 Cost., parametro correttamente evocato dal giudice rimettente nel solco della già richiamata pronuncia delle sezioni unite della Corte di cassazione (Cassazione, sezioni unite civili, 5 luglio 2017, n.16601).

11.- Con riferimento a tale parametro va ribadito il principio secondo cui «[l]a riserva di legge, di carattere relativo, prevista dall'art. 23 Cost. non consente di lasciare la determinazione della prestazione imposta all'arbitrio dell'ente impositore, ma solo di accordargli consistenti margini di regolazione delle fattispecie. La fonte primaria non può quindi limitarsi a prevedere una prescrizione normativa “in bianco”, genericamente orientata ad un principio-valore, senza una precisazione, anche non dettagliata, dei contenuti e modi dell'azione amministrativa limitativa della sfera generale di libertà dei cittadini, ma deve invece stabilire sufficienti criteri direttivi e linee generali di disciplina, idonei a delimitare la discrezionalità dell'ente impositore nell'esercizio del potere attribuitogli, richiedendosi in particolare che la concreta entità della prestazione imposta sia desumibile chiaramente dai pertinenti precetti legislativi» (sentenza n. 69 del 2017).

Il rispetto della riserva di legge, seppur relativa, prescritta dall'art. 23 Cost. richiede che la fonte primaria stabilisca sufficienti criteri direttivi e linee generali di disciplina, richiedendosi in particolare che la concreta entità della prestazione imposta sia desumibile chiaramente dalla legge (sentenze n. 83 del 2015 e n. 115 del 2011).



Numerose sono le pronunce di illegittimità costituzionale di prestazioni imposte senza una sufficiente determinazione dei criteri per la loro quantificazione (*ex plurimis*, sentenze n. 174 del 2017, n. 83 del 2015, n. 33, n. 32 e n. 22 del 2012).

Si tratta però di fattispecie di prestazioni varie, essenzialmente di natura tributaria, la cui quantificazione era stata rimessa all'autorità amministrativa.

Invece, l'art. 96, terzo comma, cod. proc. civ. assegna al giudice, nell'esercizio della sua funzione giurisdizionale, il compito di quantificare la somma da porre a carico della parte soccombente e a favore della parte vittoriosa sulla base di un criterio equitativo. Il legislatore, esercitando la sua discrezionalità particolarmente ampia nella conformazione degli istituti processuali (*ex plurimis*, sentenza n. 225 del 2018), ha fatto affidamento sulla giurisprudenza che, nell'attività maieutica di formazione del diritto vivente, soprattutto della Corte di cassazione (sentenza n. 102 del 2019), può specificare - così come ha già fatto - il precetto legale.

Si ha, infatti, che nella fattispecie, la giurisprudenza di legittimità, anche recente, ha, appunto, precisato che il terzo comma dell'art. 96 cod. proc. civ., rinviando all'equità, richiama il criterio di proporzionalità secondo le tariffe forensi e quindi la somma da tale disposizione prevista va rapportata «alla misura dei compensi liquidabili in relazione al valore della causa» (Corte di cassazione, sezione terza civile, ordinanze 11 ottobre 2018, n. 25177 e n. 25176).

Questo criterio, ricavato in via interpretativa dalla giurisprudenza, è peraltro coerente e omogeneo rispetto sia a quello originariamente previsto dal quarto comma dell'art. 385 cod. proc. civ. (che contemplava il limite del doppio dei massimi tariffari), sia a quello attualmente stabilito dal primo comma dell'art. 26 cod. proc. amm. (che similmente prevede il limite del doppio delle spese di lite liquidate secondo le tariffe professionali).

Può dirsi, pertanto, che la somma al cui pagamento il giudice può condannare la parte soccombente in favore della parte vittoriosa ha sufficiente base legale e quindi - ferma restando la discrezionalità del legislatore di calibrare meglio, in aumento o in diminuzione, la sua quantificazione - è comunque rispettata la prescrizione della riserva relativa di legge di cui all'art. 23 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 96, terzo comma, del codice di procedura civile, sollevata, in riferimento all'art. 25, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Verona con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 96, terzo comma, cod. proc. civ., sollevata, in riferimento all'art. 23 Cost., dal Tribunale ordinario di Verona con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 maggio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 giugno 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 140

Ordinanza 17 aprile - 6 giugno 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Imposta sul reddito delle società (IRES) - Addizionale nella misura del 6,5 per cento gravante sulle società operanti nei settori dell'energia, degli idrocarburi e del gas che nel precedente periodo di imposta abbiano conseguito un volume di ricavi superiore a 25 milioni di euro - Applicazione secondo il criterio della prevalenza a soggetti operanti anche in settori diversi.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria) - convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133 - art. 81, commi da 16 a 18.

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. 81, commi da 16 a 18, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2008, n. 133, promosso dalla Commissione tributaria regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, nel procedimento vertente tra l'Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Brescia e la Brixia Finanziaria srl, con ordinanza del 13 gennaio 2014, iscritta al n. 110 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 35, prima serie speciale, dell'anno 2018.

udito nella camera di consiglio del 17 aprile 2019 il Giudice relatore Luca Antonini.

Ritenuto che la Commissione tributaria regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, con ordinanza del 13 gennaio 2014, trasmessa alla cancelleria di questa Corte il 26 aprile 2018, ha sollevato - in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 81, commi da 16 a 18, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2008, n. 133;

che il giudice rimettente denuncia tale disposizione nella parte in cui - dopo aver previsto, al primo periodo del comma 16, un prelievo aggiuntivo, cosiddetto Robin Hood tax, qualificato «addizionale» all'imposta sul reddito delle società (IRES) di cui all'art. 75 del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi), e successive modificazioni, da applicarsi nella misura del 6,5 per cento alle società operanti nel settore della ricerca e coltivazione degli idrocarburi liquidi e gassosi (lettera *a*), della raffinazione del petrolio, produzione o commercializzazione di benzine, petroli, gasoli per usi vari, oli lubrificanti e residuati, gas di petrolio liquefatto e gas naturale (lettera *b*), della produzione o commercializzazione di energia elettrica (lettera *c*), che, nel precedente periodo di imposta, abbiano conseguito un volume di ricavi superiore a 25 milioni di euro - stabilisce,



al secondo periodo del medesimo comma 16, che «[n]el caso di soggetti operanti anche in settori diversi da quelli di cui alle lettere *a)*, *b)* e *c)*, la disposizione del primo periodo si applica qualora i ricavi relativi ad attività riconducibili ai predetti settori siano prevalenti rispetto all'ammontare complessivo dei ricavi conseguiti»;

che l'incidente di costituzionalità è stato sollevato nel corso di un giudizio di appello proposto nel 2012 dall'Agenzia delle entrate di Brescia avverso la pronuncia di primo grado della Commissione tributaria provinciale di Brescia;

che, secondo quanto il giudice rimettente premette in punto di fatto: *a)* la Brixia Finanziaria srl ha impugnato il silenzio rifiuto opposto dalla Agenzia delle entrate di Brescia sulla istanza di rimborso della menzionata addizionale IRES pagata nell'anno 2008; *b)* la Commissione tributaria provinciale di Brescia aveva accolto il ricorso del contribuente «limitatamente alla quota di imposta addizionale - identificata nel 47,59% - corrispondente alla quota percentuale dei ricavi "non petroliferi" rispetto a quelli "petroliferi"»; *c)* l'Agenzia delle entrate di Brescia, nell'atto di appello, ha contestato «l'interpretazione "salomonicamente" compromissoria adottata dai giudici di primo grado, [...] contrapponendovi l'insuperabilità della indicazione normativa, secondo cui l'obbligo del pagamento della addizionale (sull'intera IRES) scatta alla mera condizione che il monte ricavi complessivo superi la somma di 25.000 [recte: 25.000.000] di euro, e che detti ricavi siano totalmente o anche solo prevalentemente riconducibili ad "attività Robin"»; *d)* la Brixia Finanziaria srl si è costituita in giudizio dispiegando appello incidentale «sostanzialmente motivato sulla necessità di interpretare la normativa nel senso di ritenere che il presupposto della addizionale sia che il "ricavo Robin" superi "da solo" la soglia dei 25.000.000 di euro»;

che, secondo quanto il giudice rimettente premette in punto di diritto: *a)* l'interpretazione adottata dai primi giudici è «del tutto insostenibile a fronte della coerenza del disposto normativo»; *b)* l'applicazione del secondo periodo del comma 16 dell'art. 81 del d.l. n. 112 del 2008, relativo al criterio della prevalenza dei "ricavi Robin" rispetto a quelli "non Robin", «porta tuttavia a distorsioni impressionanti, forse neppure ipotizzate dal legislatore [...] con esempi moltiplicabili ad libitum»;

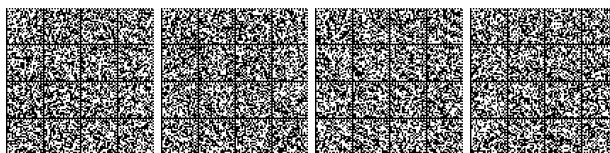
che il rimettente considera, a titolo esemplificativo, «che un soggetto con euro 25.000.000 di ricavi tutti "energetici" non sarebbe soggetto alla addizionale, che sarebbe invece applicabile - sull'intero ammontare dei profitti - a carico del soggetto che consegua euro 25.000.001 di ricavi, di cui soltanto 12.501 [recte: 12.500.001] "energetici" e 12.500 [recte: 12.500.000] "diversi"» e, ancora, che sarebbe «curiosamente esonerato dall'addizionale il contribuente con ricavi di euro 2.000.000.001, di cui ben un miliardo "energetico" ma "annullato" dal miliardo e un euro per ricavi diversi»;

che in base a tali premesse il giudice *a quo* ritiene che la norma censurata violi gli artt. 3 e 53 Cost., perché manifestamente irragionevole e lesiva del principio di capacità contributiva, «sotto un profilo che si aggiunge a quello - più generale - già sollevato con l'ordinanza 26/3/2011 n. 9 - sez. IV della Commissione Tributaria Provinciale di Reggio Emilia (non ancora esaminata dalla Corte costituzionale)»;

che nel presente giudizio non è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, né si è costituita la parte privata appellante incidentale nel giudizio principale.

Considerato che la Commissione tributaria regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, con ordinanza del 13 gennaio 2014, trasmessa alla cancelleria di questa Corte il 26 aprile 2018, dubita - in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione - della legittimità costituzionale dell'art. 81, commi da 16 a 18, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2008, n. 133, nella parte in cui - dopo aver disciplinato, al primo periodo del comma 16, un'addizionale nella misura del 6,5 per cento sull'aliquota dell'imposta sul reddito delle società (IRES) operanti nel settore della ricerca e coltivazione degli idrocarburi liquidi e gassosi (lettera *a)*, della raffinazione del petrolio, produzione o commercializzazione di benzine, petroli, gasoli per usi vari, oli lubrificanti e residuati, gas di petrolio liquefatto e gas naturale (lettera *b)*, della produzione o commercializzazione di energia elettrica (lettera *c)*, che nel precedente periodo di imposta abbiano conseguito un volume di ricavi superiore a 25 milioni di euro - stabilisce, al secondo periodo del comma 16, il cosiddetto criterio di prevalenza, per cui «[n]el caso di soggetti operanti anche in settori diversi da quelli di cui alle lettere *a)*, *b)* e *c)*, la disposizione del primo periodo si applica qualora i ricavi relativi ad attività riconducibili ai predetti settori siano prevalenti rispetto all'ammontare complessivo dei ricavi conseguiti»;

che, in particolare, il giudice *a quo* censura la suddetta disposizione in quanto non consente, a suo dire, l'interpretazione adottata dai primi giudici, per cui l'applicazione della stessa «porta [...] a distorsioni impressionanti, forse neppure ipotizzate dal legislatore [...] con esempi moltiplicabili ad libitum»;



che, secondo il rimettente, la disposizione censurata viola gli artt. 3 e 53 Cost., perché manifestamente irragionevole e lesiva del principio di capacità contributiva, «sotto un profilo che si aggiunge a quello - più generale - già sollevato con l'ordinanza 26/3/2011 n. 9 - sez. IV della Commissione Tributaria Provinciale di Reggio Emilia (non ancora esaminata dalla Corte costituzionale)»;

che quest'ultima ordinanza di rimessione, vertente su un'analogha istanza di rimborso, è stata, nel frattempo, decisa da questa Corte con la sentenza n. 10 del 2015 che ha dichiarato, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., l'illegittimità costituzionale dell'art. 81, commi 16, 17 e 18, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni;

che le questioni sollevate dal rimettente nell'odierno giudizio - che in conseguenza di un anomalo ritardo nella trasmissione dell'ordinanza di rimessione da parte della segreteria della Commissione rimettente giungono (dopo oltre quattro anni) allo scrutinio di questa Corte - sono analoghe a quelle, definitivamente decise con la menzionata sentenza n. 10 del 2015, perché relative a proposizioni normative contenute nelle medesime disposizioni già dichiarate costituzionalmente illegittime;

che l'illegittimità costituzionale di tali disposizioni e quindi dell'intera «configurazione del tributo» è stata dichiarata «a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione di questa sentenza nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica», avvenuta l'11 febbraio 2015 (sentenza n. 10 del 2015);

che, dunque, la suddetta dichiarazione di incostituzionalità, sopravvenuta rispetto all'odierna ordinanza di rimessione, comporta che le questioni sollevate con quest'ultima debbano essere dichiarate manifestamente inammissibili, non già per carenza dell'oggetto - poiché la norma è stata espunta dall'ordinamento solo pro futuro -, ma perché ormai definitivamente decise nei termini temporali prima ricordati, necessitati dall'esigenza di garantire la Costituzione «come un tutto unitario» e «contemperare tutti i principi e i diritti in gioco» (sentenza n. 10 del 2015);

che, del resto, successivamente alla sentenza n. 10 del 2015 è intervenuta la Corte di Cassazione stabilendo che il diritto al rimborso a favore di chi avesse corrisposto l'imposta è riconosciuto «solo per il periodo successivo al 12.2.2015», in forza della «clausola di limitazione temporale» stabilita dalla sentenza n. 10 del 2015 (Corte di Cassazione, sezione sesta civile, sottosezione T, ordinanza 18 dicembre 2018, n. 32716);

che le odierne questioni sono dunque inammissibili, essendo il loro esame precluso dalla sentenza n. 10 del 2015.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 81, commi da 16 a 18, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, sollevate dalla Commissione tributaria regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 aprile 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 giugno 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190140



N. 141

Sentenza 6 marzo - 7 giugno 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Reclutamento e favoreggiamento della prostituzione.

- Legge 20 febbraio 1958, n. 75 (Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui), art. 3, primo comma, numeri 4), prima parte, e 8).

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. 3, primo comma, numeri 4), prima parte, e 8), della legge 20 febbraio 1958, n. 75 (Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui), promosso dalla Corte d'appello di Bari, nel procedimento penale a carico di G. T. e altri, con ordinanza del 6 febbraio 2018, iscritta al n. 71 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti gli atti di costituzione di G. T. e di M. V., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri e gli atti di intervento dell'Associazione Rete per la Parità e altre e dell'Associazione Differenza Donna Onlus;

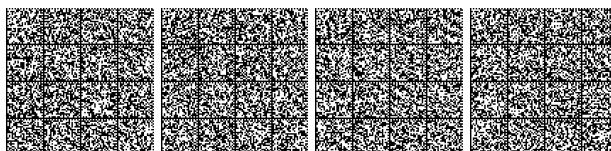
udito nell'udienza pubblica del 5 marzo 2019 il Giudice relatore Franco Modugno;

uditi gli avvocati Antonella Anselmo per l'Associazione Rete per la Parità e altre, Maria Teresa Manente per l'Associazione Differenza Donna Onlus, Nicola Quaranta per G. T., Ascanio Amenduni e Gioacchino Ghirelli per M. V. e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 6 febbraio 2018, la Corte d'appello di Bari ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 13, 25, secondo comma, 27 e 41 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, primo comma, numeri 4), prima parte, e 8), della legge 20 febbraio 1958, n. 75 (Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui), «nella parte in cui configura come illecito penale il reclutamento ed il favoreggiamento della prostituzione volontariamente e consapevolmente esercitata».

1.1.- La Corte rimettente premette di essere investita dell'appello avverso la sentenza del Tribunale di Bari del 13 novembre 2015, che ha dichiarato i quattro imputati appellanti colpevoli, in rapporto a distinti capi di imputazione, del delitto di reclutamento di persone a fini di prostituzione, di cui all'art. 3, primo comma, numero 4), della legge n. 75 del 1958, e - limitatamente a uno degli appellanti - anche del delitto di favoreggiamento della prostituzione, di cui al numero 8) del medesimo art. 3.



Con riguardo ad alcuni dei capi di imputazione, il Tribunale ha ritenuto, altresì, assorbito il delitto di favoreggiamento, originariamente contestato agli imputati, in quello di reclutamento, per il quale è stata pronunciata condanna. Di conseguenza, ove in esito al giudizio di appello dovesse essere riformata la condanna per il reato di reclutamento, riemergerebbe l'esigenza di valutare la responsabilità degli imputati per il reato già dichiarato assorbito.

La Corte barese riferisce, per altro verso, che i fatti oggetto di giudizio sono costituiti, nella sostanza, «dall'aver gli imputati organizzato, in favore dell'allora premier S[...] B[...], incontri con escort occasionalmente o professionalmente dedite alla prostituzione»: dovendosi intendere per «escort», secondo «la più comune e consolidata accezione del termine», «l'accompagnatrice ovvero la persona retribuita per accompagnare qualcuno e che è disponibile anche a prestazioni sessuali», con esclusione, quindi, delle forme di esercizio della prostituzione a carattere coattivo o «necessitato da ragioni di bisogno». Le condotte per le quali si procede si collocherebbero, dunque, in un contesto che non implica costrizioni incidenti sulla determinazione della prostituta di effettuare prestazioni sessuali a pagamento.

Le questioni sollevate - intese a censurare la configurazione come illecito penale del reclutamento e del favoreggiamento della prostituzione, anche quando si tratti di prostituzione liberamente e volontariamente esercitata - sarebbero, di conseguenza, rilevanti ai fini della decisione sul gravame. Il loro accoglimento imporrebbe, infatti, la riforma della sentenza appellata e l'assoluzione degli imputati, per non essere i fatti loro contestati più previsti come reato.

1.2.- Quanto, poi, alla non manifesta infondatezza, la Corte pugliese assume che il «fenomeno sociale della prostituzione professionale delle escort» rappresenterebbe un elemento di «novità» atto a far dubitare della legittimità costituzionale della legge n. 75 del 1958, ideata in un'epoca storica nella quale il fenomeno stesso non era conosciuto e «neppure concepibile».

Verrebbe, al riguardo, segnatamente in rilievo il «principio della libertà di autodeterminazione sessuale della persona umana»: libertà che, nel caso delle escort, si esprimerebbe nella scelta di disporre della propria sessualità «nei termini contrattualistici dell'erogazione della prestazione sessuale contro pagamento di denaro o di altra [...] utilità». Si sarebbe al cospetto di un diritto costituzionalmente protetto: con la sentenza n. 561 del 1987, la Corte costituzionale ha, infatti, affermato che la sessualità rappresenta «uno degli essenziali modi di espressione della persona umana», sicché «il diritto di disporre liberamente è senza dubbio un diritto soggettivo assoluto, che va ricompreso tra le posizioni soggettive direttamente tutelate dalla Costituzione ed inquadrato tra i diritti inviolabili della persona umana che l'art. 2 Cost. impone di garantire».

La libertà di esercitare la prostituzione non sarebbe stata, in verità, misconosciuta dalla legge n. 75 del 1958. Essa era concepita, tuttavia, dal legislatore dell'epoca essenzialmente come esigenza di sottrarre le prostitute allo sfruttamento e al «potere organizzativo» altrui: finalità alle quali era preordinata la disposta abolizione delle case di prostituzione. Nell'odierno contesto storico, di contro, il concetto di libertà assumerebbe «una connotazione ben più positiva e piena»: la scelta di prostituirsi verrebbe in evidenza, cioè, «come modalità autoaffermativa della persona umana, che percepisce il proprio sé in termini di erogazione della propria corporeità e genitalità (e del piacere ad essa connesso) verso o contro la dazione di diversa utilità».

La collocazione della libertà di autodeterminazione sessuale - e, con essa, della scelta di offrire sesso a pagamento - nell'ambito della tutela accordata dall'art. 2 Cost. imporrebbe, peraltro, di rimuovere ogni interferenza normativa che ostacoli la sua piena esplicazione.

L'inviolabilità di tale diritto sarebbe intaccata, in specie, dalla sottoposizione a pena di attività di terzi che, senza interferire sulla libera autodeterminazione delle escort, si connettono al carattere «relazionale» della libertà considerata, in quanto volte a mettere le escort stesse in contatto con i clienti (come nel caso del reclutamento), ovvero a permettere un più comodo esercizio della loro attività (come nell'ipotesi del favoreggiamento).

Nello spaziare - come nella vicenda oggetto del giudizio *a quo* - «dal persuasivo convincimento sulla bontà del cliente all'indicazione delle modalità di presentazione della escort allo stesso», il reclutamento delle libere prostitute professionali si collocherebbe all'interno del «libero incontro sul mercato del sesso tra domanda ed offerta», andando a supportare «il preminente interesse delle escort a segnalarsi».

Un discorso simile varrebbe anche per l'ipotesi del favoreggiamento: fattispecie che colpisce non la fase di intermediazione tra domanda e offerta della prestazione sessuale, ma quella di concreta attuazione della scelta di prostituirsi, e che rappresenterebbe un «formidabile deterrente» al compimento, da parte di terzi, di condotte che agevolino, anche in modo minimale, l'esercizio della prostituzione (quale - come anche nel caso di specie - la messa a disposizione di una autovettura per accompagnare la escort presso il luogo di incontro con il cliente, o per prelevarla da tale luogo).

Né a diversa conclusione potrebbe pervenirsi ipotizzando che le condotte considerate siano idonee a offendere la moralità pubblica o il buon costume. La tutela di tali valori resterebbe, infatti, comunque sia, recessiva di fronte all'invio- labilità del diritto di cui si discute.



1.3.- Le previsioni punitive censurate violerebbero, al tempo stesso, la libertà di iniziativa economica privata, garantita dall'art. 41 Cost., di cui pure la prostituzione delle escort costituirebbe espressione, stante il carattere normalmente professionale dell'attività di erogazione di prestazioni sessuali verso corrispettivo: attività che, d'altra parte, viene considerata fonte di redditi tassabili.

In base al dettato costituzionale, l'iniziativa economica in questione dovrebbe essere libera, nella stessa misura in cui è libera la scelta che sta a monte di essa (ossia quella di utilizzare la propria «corporeità» in funzione lucrativa). Ciò escluderebbe che forme di supporto all'iniziativa, quali quelle dell'intermediazione e del favoreggiamento, possano essere disincentivate tramite la loro configurazione come illeciti penali, impedendo così all'attività economica in parola di evolversi al pari di tutte le altre forme imprenditoriali.

Il vulnus che ne deriva sarebbe «davvero rimarchevole», ove si consideri che alla escort dedita abitualmente alla suddetta attività viene preclusa la possibilità di assumere personale per curarne la collocazione sul mercato o per pubblicizzarla, mentre alla escort che esercita occasionalmente il meretricio verrebbe interdetta la stessa possibilità di inserirsi nel mercato, non potendo ella valersi di collaboratori per avviare un esercizio dell'attività a carattere professionale.

Si tratterebbe, in pratica, di una ingiustificata «ghettizzazione» del libero esercizio di una peculiare attività di lavoro autonomo, rispetto ad altre «forme di professionalità» riconosciute dall'ordinamento.

1.4.- Le disposizioni censurate si porrebbero in contrasto, ancora, con il principio di offensività, desumibile dagli artt. 13, 25, primo [*recte*: secondo] comma, e 27 Cost., in forza del quale non vi può essere reato senza l'offesa di un bene giuridico tutelato dall'ordinamento.

La Corte rimettente rileva, in proposito, come appaia definitivamente superata la tesi che individua il bene giuridico protetto dalle disposizioni penali della legge n. 75 del 1958 nel valore «paternalistico» della pubblica moralità, a favore di quella che lo identifica nella persona umana e nella sua libertà di scelta in campo sessuale: in sostanza, dunque, nella stessa libertà di autodeterminazione sessuale qualificabile come diritto inviolabile dell'uomo in base all'art. 2 Cost.

Del resto, all'iniziale collocazione dei reati in materia di prostituzione nel Titolo IX del Libro II del codice penale (dedicato ai delitti contro la moralità pubblica e il buon costume), ha fatto seguito, proprio con la legge n. 75 del 1958, l'esodo da tale partizione normativa, al quale si è poi aggiunto il «depauperamento» dello stesso Titolo IX operato dalla legge 15 febbraio 1996, n. 66 (Norme contro la violenza sessuale), che avrebbe sancito il «definitivo oscuramento» della tutela della morale pubblica e del buon costume nei reati sessuali, ora annoverati tra i delitti contro la libertà personale (Capo III del Titolo *XVII*). Passaggio, questo, in qualche modo preannunciato dalla citata sentenza n. 561 del 1987 della Corte costituzionale.

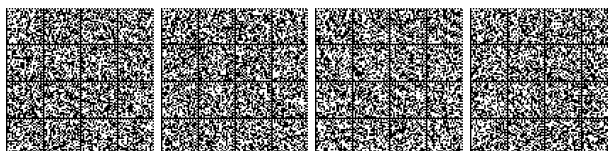
La giurisprudenza di legittimità si sarebbe, d'altro canto, univocamente espressa in tale direzione. Essa avrebbe riconosciuto, infatti, che la legge n. 75 del 1958 tutela la libertà di determinazione della donna nel compimento di atti sessuali, evitando, con la minaccia della pena, che l'esercizio del meretricio possa essere frutto di scelta condizionata da forme di coazione o di sfruttamento (sono citate, in sequenza, Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 8 giugno 2004-2 settembre 2004, n. 35776; sezioni unite penali, sentenza 19 dicembre 2013-14 aprile 2014, n. 16207; sezione terza penale, sentenza 22 settembre 2015-17 dicembre 2015, n. 49643).

Anche la Corte europea dei diritti dell'uomo, nella sentenza 11 settembre 2007, Tremblay contro Francia, ha d'altro canto ritenuto che la prostituzione deve essere considerata incompatibile con i diritti e la dignità della persona solo quando costituisca oggetto di costrizione.

In quest'ottica, tuttavia, le disposizioni incriminatrici censurate violerebbero il principio di offensività, posto che le condotte tanto di reclutamento quanto di favoreggiamento non solo non recano alcuna offesa alla libertà di autodeterminazione della persona che si prostituisce, ma addirittura ne facilitano la piena attuazione. Se la escort sceglie liberamente di offrire sesso a pagamento, chi «le dà una mano» nella realizzazione di tale scelta «produce un vantaggio e non un danno allo stesso bene giuridico tutelato».

Né gioverebbe obiettare che la condotta ausiliaria può rappresentare il primo passo verso lo sfruttamento economico del corpo della donna da parte di terzi. Lo sfruttamento della prostituzione costituisce, infatti, nell'articolazione della legge n. 75 del 1958, una fattispecie di reato autonoma rispetto a quelle di reclutamento e di favoreggiamento: e, anzi, proprio la pretesa di collegare l'offensività delle condotte incriminate alla loro supposta capacità di interferire con altre fattispecie penalmente rilevanti dimostrerebbe come esse non siano dotate, da sole, di «intrinseca offensività».

Eguale inaccoglibile risulterebbe l'ulteriore tesi addotta a sostegno dell'offensività della condotta agevolatrice, basata sull'assunto che le sole condotte penalmente rilevanti sarebbero quelle dotate di rilevanza causale rispetto al concreto esercizio della prostituzione. Infatti, se per condotta agevolatrice causale si intende la prestazione di un ausilio che consenta l'attuazione della libertà di autodeterminazione sessuale della escort, che altrimenti non si sarebbe



potuta esplicitare, non vi sarebbe ragione per considerare penalmente rilevante la condotta stessa, rappresentando essa lo strumento più idoneo per la realizzazione dello stesso interesse protetto. Se, invece, per condotta ausiliatrice causale si intende quella che incide sul processo di formazione della volontà della escort, si ricade nella distinta ipotesi dell'inaduzione alla prostituzione, autonomamente punita dalla legge n. 75 del 1958.

Al fine di circoscrivere le condotte di agevolazione capaci di offendere il bene protetto non potrebbe farsi neppure ricorso all'«abusata» distinzione tra «favoreggiamento della prostituzione» e «favoreggiamento della prostituta», configurando come condotta agevolativa causale solo il primo. Tale distinzione si risolverebbe, infatti, in una forzatura concettuale, posto che ogni condotta di favoreggiamento può essere riguardata sia dal punto soggettivo, come aiuto alla prostituta, sia da quello oggettivo, come aiuto alla prostituzione. Per giunta, la distinzione in parola non corrisponderebbe neppure a quella tra agevolazione causale e non: favorire una prostituta ben potrebbe tradursi, infatti, in un ausilio causale (come nel caso della prostituta che abbia accettato un incontro sessuale in zona non servita da mezzi pubblici, solo perché il cliente si è offerto di riaccompagnarla presso «la postazione di lavoro»), così come un aiuto non causale potrebbe essere idoneo a favorire la prostituzione (come nel caso del terzo che riabiliti l'utenza telefonica cellulare della prostituta, rendendola rintracciabile dai clienti).

1.5.- Tali ultime considerazioni inducono la Corte rimettente a prospettare - limitatamente alla fattispecie del favoreggiamento della prostituzione - anche la violazione del principio di legalità enunciato dall'art. 25, secondo comma, Cost., nelle declinazioni della tassatività e della determinatezza.

Il problema non si porrebbe in rapporto alla fattispecie del reclutamento, in quanto la formulazione della relativa norma incriminatrice esigerebbe soltanto di «attualizzare» la nozione di «reclutamento», connessa storicamente alla volontà legislativa di eliminare lo sfruttamento della prostituzione esercitata nelle «case chiuse».

Per converso, la configurazione del favoreggiamento della prostituzione come reato a forma libera («chiunque in qualsiasi modo favorisca [...] la prostituzione altrui»), senza che sia in alcun modo definita la nozione di favoreggiamento, diversamente da quanto è avvenuto per i reati di favoreggiamento personale e reale (artt. 378 e 379 cod. pen.) - scelta motivata dall'intento di garantire il più ampio spazio di tutela al bene protetto - produrrebbe la paradossale conseguenza di rendere necessaria una selezione delle condotte penalmente rilevanti non in ragione della loro conformità alla fattispecie astratta, ma in rapporto alla loro concreta capacità di offendere l'interesse protetto. Il che equivarrebbe al riconoscimento dell'inadeguatezza costituzionale della costruzione della fattispecie.

Tale inadeguatezza si apprezzerebbe con riguardo non tanto alla formula normativa «favorisca [...] la prostituzione altrui», quanto piuttosto al «raddoppio d'indeterminatezza» di tale generica previsione conseguente all'utilizzazione dell'espressione «in qualsiasi modo», a fronte della quale «la sanzione penale pare davvero non conoscere limiti al suo spazio operativo».

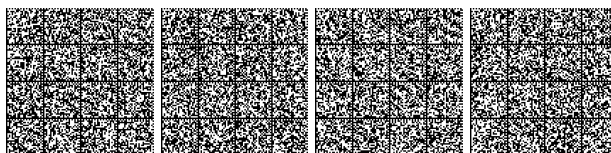
Infruttuoso, per quanto detto, sarebbe il tentativo di superare il difetto di determinatezza della fattispecie a mezzo della distinzione, concettualmente scorretta, tra ausilio alla prostituzione e ausilio alla prostituta. Ove tale opzione interpretativa fosse recepita, si produrrebbe, peraltro, una «ancor più inaccettabile» violazione del principio di uguaglianza, di cui all'art. 3 Cost., poiché condotte «di pacifica idoneità ausiliativa» verrebbero arbitrariamente sottratte alla sanzione penale, diversamente da altre di pari efficacia.

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

Ad avviso dell'interveniente, il giudice *a quo* avrebbe sollevato le questioni al solo scopo di ottenere un avallo interpretativo. La Corte rimettente non avrebbe, in particolare, esperito il doveroso tentativo di fornire un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma censurata, verificando se gli stessi argomenti utilizzati per sollevare la questione possano essere «specularmente» utilizzati per escludere dall'area di incidenza del precetto talune fattispecie concrete.

Nel merito, le questioni sarebbero, in ogni caso, infondate.

L'ordinanza di remissione risulterebbe, infatti, inficiata da un errore di prospettiva, quanto all'individuazione del bene giuridico protetto, che il giudice rimettente riferisce all'intera legge n. 75 del 1958. Dall'esame della giurisprudenza di legittimità emergerebbe come, in realtà, la *ratio* di tutela delle previsioni in questione resti complessa, non esaurendosi nella sola protezione della libertà di determinazione della persona nella sfera sessuale, e come alle diverse fattispecie contemplate dalla citata legge, e dal suo art. 3 in particolare, siano sottesi beni giuridici non esattamente sovrapponibili. Il giudice *a quo* non avrebbe considerato, in specie, che il citato art. 3, nell'incriminare le cosiddette condotte parallele alla prostituzione, ha inteso proteggere la «dignità obiettiva» della persona che si prostituisce, rinvenendo in ciò la sua «*ratio* primaria».



La stessa sentenza della Corte di cassazione n. 49643 del 2015, richiamata dal rimettente, ha ritenuto, d'altro canto, manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, primo comma, numero 8), della legge n. 75 del 1958, in riferimento agli artt. 2, 13, 19, 21, 25 e 27 Cost., escludendo che il concetto di «agevolazione», nel quale si risolve la condotta di favoreggiamento della prostituzione, violi i principi di legalità, determinatezza e offensività, come pure che la disposizione incriminatrice contrasti con il principio di laicità dello Stato.

3.- Si è costituito G. T., imputato nel giudizio *a quo*, instando per l'accoglimento delle questioni.

3.1.- La parte osserva come, alla luce della più recente giurisprudenza di legittimità, sia indubbio che il bene giuridico tutelato dalle disposizioni della legge n. 75 del 1958 vada identificato - conformemente a quanto assume la Corte rimettente - nella libertà di autodeterminazione sessuale, libertà ascrivibile al novero dei diritti fondamentali della persona umana, in forza dell'art. 2 Cost. Dovrebbe considerarsi, quindi, penalmente rilevante qualsiasi condotta che leda tale diritto, inducendo la donna a disporre in maniera non volontaria della propria sessualità.

Come ripetutamente affermato dalla Corte di cassazione, la donna che decida liberamente e spontaneamente di offrire prestazioni sessuali a pagamento opera una scelta legittima, stante la piena liceità giuridica della prostituzione. Nell'odierno contesto sociale, ben lontano da quello in cui è maturata la legge n. 75 del 1958, si assisterebbe non di rado all'effettuazione di libere scelte in tale direzione, dando luogo al fenomeno delle escort.

In simile situazione, la frizione tra le norme censurate e l'art. 2 Cost. risulterebbe evidente, posto che le prime incriminano condotte di terzi inidonee a incidere sulle scelte dalla donna, già operate in modo autonomo, e che si risolvono, quindi, in comportamenti meramente strumentali - e, anzi, di ausilio - rispetto all'estrinsecazione della libertà sessuale dell'interessata.

3.2.- Come rilevato nell'ordinanza di rimessione, il diritto in questione potrebbe essere inquadrato anche nell'ambito della libertà di iniziativa economica privata, tutelata dall'art. 41 Cost., in quanto la donna assumerebbe il ruolo di «imprenditore in forma individuale del sesso».

A tale conclusione sarebbero giunte, del resto, tanto la Corte di cassazione, che ha ravvisato nell'esercizio del meretricio, frutto di una scelta non condizionata da forme di coazione o di sfruttamento, un'attività del tutto libera e fonte di redditività tassabile; quanto la Corte di giustizia dell'Unione europea, secondo la quale la libera scelta di disporre in forma imprenditoriale del proprio corpo, non solo è lecita, ma è altresì qualificabile come «attività economic[a] svolt[a] in qualità di lavoro autonomo» (è citata la sentenza 20 novembre 2001, causa C-268/99, Jany e altri).

Risulterebbe, quindi, anche per questo verso palese l'incostituzionalità delle norme denunciate, mediante le quali il legislatore avrebbe inibito a livello penale forme di sostegno all'iniziativa economica in discorso.

3.3.- Parimente leso sarebbe il principio di offensività, alla luce del quale potrebbero assumere rilevanza penale solo le condotte idonee a ledere o a porre in pericolo il bene protetto, rappresentato, nel caso della legge n. 75 del 1958, dalla libertà di autodeterminazione sessuale della persona: attitudine che non avrebbero le condotte di reclutamento e di favoreggiamento che si collocano in un contesto nel quale la volontà della donna è già maturata.

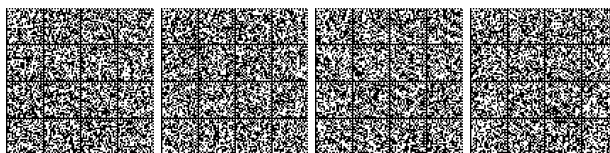
Le condotte in questione non potrebbero essere, inoltre, tradotte esegeticamente in un «primo passo verso lo sfruttamento economico della prostituzione», così come si afferma nella sentenza di primo grado. In questo modo, infatti, da un lato verrebbe presupposta la futura interazione causale tra la volontà della donna, inizialmente libera, e la condotta dell'agente; dall'altro, si opererebbe una eccessiva anticipazione della reazione penale rispetto all'effettiva lesione o messa in pericolo del bene giuridico. Ciò, ferma restando la configurabilità delle autonome fattispecie dell'induzione e dello sfruttamento della prostituzione allorché ne sussistano concretamente i presupposti.

3.4.- La Corte rimettente avrebbe, per altro verso, tentato di fornire una lettura costituzionalmente orientata delle norme censurate, giungendo - condivisibilmente - a constatarne l'impossibilità.

Del tutto condivisibili risulterebbero, in specie, le conclusioni del giudice *a quo* riguardo all'impossibilità di avalare la distinzione, operata dalla giurisprudenza, tra condotte penalmente rilevanti, e non, a seconda del carattere causale dell'intervento del terzo rispetto all'atto di prostituzione, posto che, nel caso delle escort, la causalità dell'intervento si traduce nel rispetto della volontà della «sex worker». Così come inaccettabile risulterebbe l'ulteriore distinzione tra favoreggiamento della prostituzione e favoreggiamento della prostituta: distinzione assolutamente oscura - non potendosi favorire l'una senza favorire l'altra - e priva di agganci nella generica previsione normativa.

3.5.- In questa prospettiva, quella del favoreggiamento resterebbe una figura criminosa indefinita, la cui descrizione contrasterebbe con i principi di tassatività e determinatezza.

Il legislatore avrebbe consegnato all'interprete una «fattispecie onnivora», dai contorni vaghi e privi di capacità discretiva tra condotte agevolatrici in grado, o non in grado, di ledere o porre in pericolo il bene tutelato, rimettendo, così, all'arbitrio del giudice l'individuazione delle condotte incriminate.



L'irragionevole parificazione quoad poenam di situazioni oggettivamente e soggettivamente diverse si tradurrebbe, al tempo stesso, in una palese violazione dell'art. 3 Cost.

3.6.- La parte costituita sottolinea, da ultimo, come i più recenti sviluppi giurisprudenziali e legislativi siano orientati nel senso di una sempre crescente tutela dei diritti di libertà, al punto da riconoscere spazi di esplicazione del principio di autodeterminazione della persona persino con riferimento al bene supremo della vita (sono citate, al riguardo, la sentenza della Corte di cassazione, sezione prima civile, 16 ottobre 2007, n. 21748, e la legge 22 dicembre 2017, n. 219, recante «Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento»).

Ancor più pertinenti all'odierno *thema decidendum* risulterebbero, peraltro, altre espansioni dei diritti di libertà individuali, sempre ricollegabili all'art. 2 Cost., quali quelle connesse al progressivo riconoscimento della libertà di scelta in relazione all'identità sessuale e all'omosessualità, recentemente sfociato nella legge sulle «unioni civili». Non si comprenderebbe, quindi, perché ad analoghi approdi non debba pervenirsi anche con riguardo alla prostituzione volontaria.

4.- Si è costituito anche M. V., altro imputato nel giudizio *a quo*, chiedendo del pari l'accoglimento delle questioni.

4.1.- La parte osserva che l'obiettivo della legge n. 75 del 1958 era di tutelare delle donne che esercitavano la prostituzione nelle cosiddette case chiuse. Nel contesto sociale dell'epoca, la donna non poteva essere considerata totalmente libera di autodeterminarsi e poteva, quindi, ritenersi o presumersi sfruttata.

Nei sessant'anni trascorsi dall'entrata in vigore della legge molte cose sarebbero cambiate sul piano della parità dei diritti fra uomo e donna. Ma sarebbe profondamente cambiato anche il fenomeno della prostituzione. Quest'ultima non è più esercitata soltanto dalla donna, ma si è andata espandendo anche al genere maschile e a nuove figure, "ibride" dal punto di vista sessuale, quali i cosiddetti transgender. Inoltre, dagli anni '70 dello scorso secolo si è iniziato a parlare non più di prostitute, ma di «sex workers» (ossia di lavoratori del sesso): fenomeno che è sfociato in documenti strutturati, quale la «Dichiarazione dei diritti dei/delle sex workers in Europa», firmata a Bruxelles nel 2005 da rappresentanti di organizzazioni aderenti a trenta Paesi.

Attualmente, la prostituzione non rappresenterebbe, dunque, un fenomeno unitario, dovendosi individuare, al suo interno, almeno tre «raggruppamenti generali»: la prostituzione «per costrizione», la prostituzione «per necessità» e la prostituzione «consapevole, volontaria e professionale», frutto di libera scelta del soggetto che decide di vendere il proprio corpo e le proprie abilità sessuali per denaro. Per lo più, si tratta di una prostituzione "di lusso" o agiata, esercitata nel chiuso «di private e talora sontuose dimore», proprie o del cliente, il quale versa un corrispettivo molto elevato.

È in quest'ultimo raggruppamento che si colloca il fenomeno delle escort: termine che identifica l'accompagnatore a pagamento, disponibile ad avere rapporti sessuali con il cliente. Figura totalmente inesistente all'epoca dell'emanazione della legge n. 75 del 1958.

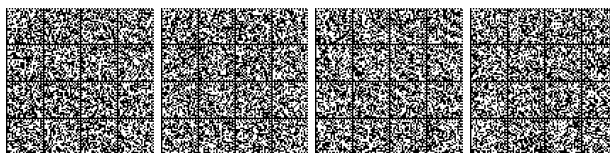
Sotto diverso profilo, va considerato che, nel nostro ordinamento - come univocamente affermato dalla Corte di cassazione, sia civile, sia penale - la prostituzione - di là dagli apprezzamenti di ordine morale, dei quali il giudice, quale "osservatore laico", dovrebbe peraltro disinteressarsi - costituisce una attività assolutamente lecita e non sanzionabile da parte dell'ordinamento. Lo stesso Stato italiano, tramite la sua giurisdizione tributaria, ha d'altra parte richiesto alle prostitute di "pagare le tasse", sul presupposto che la prostituzione costituisca «una prestazione di servizi retribuita, che rientra nella nozione di attività economiche» (Corte di cassazione, sezione quinta civile, sentenza 13 maggio 2011, n. 10578).

Si assisterebbe, dunque, a una «"schizofrenia" giurisdizionale»: il giudice tributario pretende di tassare il reddito da meretricio al pari di quello delle altre attività lavorative autonome, in vista di un gettito fiscale; il giudice penale, invece, punisce chi, mediante condotte meramente agevolatrici, come il semplice reclutamento, facilita la produzione di detto reddito e del relativo gettito.

4.2.- Ciò posto, l'art. 3, primo comma, numero 4), della legge n. 75 del 1958, nella parte in cui punisce il reclutamento della prostituzione, verrebbe a porsi in palese contrasto con il diritto soggettivo alla libertà sessuale, garantito dall'art. 2 Cost.

Che la libertà sessuale costituisca un diritto fondamentale della persona sarebbe pacifico, essendo stato affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 561 del 1987. Essa è garantita, altresì, da norme sovranazionali, quali gli artt. 8 e 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

La libertà sessuale può essere intesa, d'altro canto, in due accezioni: in senso negativo, come diritto della persona a non essere sottoposta ad atti sessuali senza il suo libero consenso (diritto tutelato dal codice penale negli artt. 609-bis e seguenti); in senso positivo, come diritto del soggetto a porre in essere, anche a scopo di lucro, una qualsiasi pratica sessuale in modo autodeterminato e non lesivo di interessi altrui, valendosi, se del caso, dell'aiuto o dell'intermediazione di terzi, pure remunerandoli. E proprio in questa seconda accezione, di libertà positiva, si inquadrebbe oggi la prostituzione libera e volontaria delle escort e quel che ruota attorno a tale fenomeno.



Alla luce di tali considerazioni, tutte le condotte agevolative della prostituzione dovrebbero essere considerate come non lesive della libera scelta della prostituta di offrire la propria sessualità in cambio di denaro. Il reclutatore - che, in base alla più recente interpretazione, è colui che si attiva al fine di collocare la prostituta nella disponibilità di chi intende avvalersi dell'attività di meretricio - si limita, infatti, a creare maggiori possibilità lavorative al libero professionista della prostituzione, senza incidere sul processo decisionale di quest'ultimo.

L'attuale quadro normativo sarebbe inficiato, per converso, dalla seguente antinomia: una libertà dichiarata a parole, ma scoraggiata e ostacolata «nei fatti e nel diritto», e trattata quindi in modo peggiore rispetto a quella di qualsiasi altro libero professionista, che, a differenza della escort, può lecitamente valersi di un procuratore d'affari.

4.3.- In quest'ottica, l'art. 3, primo comma, numero 4), della legge n. 75 del 1958 si rivelerebbe lesivo anche della libertà di iniziativa economica privata, garantita dall'art. 41 Cost.

La punibilità del reclutatore discriminerebbe, infatti, la prostituzione volontaria rispetto ad altre forme di lavoro autonomo, le quali possono avvalersi di strumenti organizzativi e pubblicitari, idonei ad agevolare i contatti professionali, senza ostacoli o deterrenti. La prostituta, al contrario, pur potendo esercitare liberamente la propria attività retribuita e produttiva di redditi tassabili, non può valersi di chi la "ingaggi", la segnali o la pubblicizzi, perché, così facendo, lo renderebbe perseguibile penalmente.

Togliendo alle escort professioniste la possibilità di essere "ingaggiate", come loro ambiscono per l'esercizio del loro lavoro, non si farebbe altro che spingerle a cadere vittime delle reti criminali della prostituzione "da strada", realizzando così una paradossale eterogenesi dei fini del legislatore.

4.4.- L'attuale previsione sanzionatoria del reclutamento ai fini di prostituzione si porrebbe in contrasto anche con il principio di offensività.

Superando l'originaria impostazione, in base alla quale la legge n. 75 del 1958 doveva ritenersi posta a tutela della moralità pubblica e del buon costume, la Corte di cassazione avrebbe individuato - in particolare, con la sentenza n. 16207 del 2014 - il bene protetto nella sola libertà di autodeterminazione del soggetto protetto.

In questa prospettiva, la fattispecie sanzionatoria del reclutamento non tutelerebbe alcun bene giuridico, giacché la condotta del reclutatore non inciderebbe causalmente sulla scelta del soggetto di fare mercimonio della propria sessualità, limitandosi a facilitare l'attuazione di tale libera scelta.

Al riguardo, sarebbe significativa la circostanza che, nel giudizio *a quo*, il giudice di primo grado, pur respingendo l'eccezione di illegittimità costituzionale formulata dai difensori, abbia negato alle escort il risarcimento del danno chiesto con la costituzione di parte civile, rilevando come nessuna conseguenza negativa sulla loro sfera psichica, emotiva o privata fosse derivata dai fatti oggetto di giudizio. Anzi, dall'istruttoria dibattimentale era emerso chiaramente come fossero le stesse escort a chiedere agli imputati di essere ingaggiate, manifestandosi entusiaste per l'«irripetibile opportunità lavorativa» loro offerta, foriera anche di vantaggi indiretti.

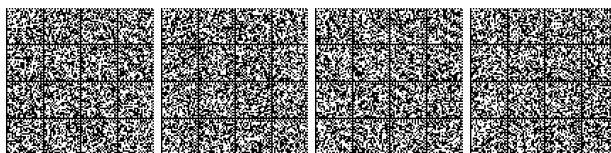
4.5.- La formulazione testuale dell'art. 3, primo comma, numero 4), della legge n. 75 del 1958 apparirebbe, infine, lesiva dei principi di tassatività e determinatezza.

La disposizione non consentirebbe, infatti, di individuare con sufficiente precisione le condotte penalmente sanzionate, avvalendosi di una «fraseologia tanto enfatica quanto generica» («chiunque recluti una persona al fine di farle esercitare la prostituzione»).

In questo modo, il legislatore sarebbe venuto meno all'obbligo di delineare con precisione la fattispecie di reato, così da delimitare l'ambito di discrezionalità dell'autorità giudiziaria e da offrire alla conoscenza preventiva dei consociati un quadro normativo certo e ben definito, idoneo ad orientare consapevolmente le loro azioni. In presenza di una norma incriminatrice così vaga, come quella sul reclutamento, l'ermeneutica del giudice degenererebbe in una vietata attività creativa di diritto, in spregio delle garanzie di legalità dei cittadini.

Anche il legislatore avrebbe avvertito, d'altra parte, l'esigenza di modificare la legge n. 75 del 1958, senza tuttavia intervenire con una riforma organica. Di recente, infatti, il decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città), convertito, con modificazioni, in legge 18 aprile 2017, n. 48, avrebbe indirettamente operato una netta distinzione tra la "prostituzione da strada", che nella quasi totalità dei casi avviene mediante costrizione, e quella volontaria esercitata in appartamenti, sulla quale il decreto nulla ha disposto. L'assimilazione dei due fenomeni, divenuta ormai intollerabile, permarrebbe, tuttavia, nel trattamento delle fattispecie agevolative della prostituzione.

5.- Sono intervenute nel giudizio di legittimità costituzionale l'Associazione Rete per la Parità, l'Associazione Donne in quota, l'Associazione Coordinamento italiano della Lobby Europea delle Donne/Lef-Italia, l'Associazione Salute Donna, l'Associazione UDI (Unione Donne in Italia), l'Associazione Resistenza Femminista e l'Associazione IROKO ONLUS, nonché - con distinto atto - l'Associazione Differenza Donna Onlus, le quali tutte hanno chiesto che le questioni siano dichiarate infondate.



6.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria, insistendo affinché le questioni siano dichiarate inammissibili, ovvero infondate nel merito.

Al profilo di inammissibilità già dedotto nell'atto di intervento, connesso al fatto che il giudice *a quo* avrebbe richiesto un avallo interpretativo e omesso di tentare una interpretazione costituzionalmente orientata, l'Avvocatura generale dello Stato aggiunge quello collegato alla discrezionalità del legislatore in materia di individuazione dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni loro applicabili: discrezionalità il cui esercizio è suscettibile di sindacato in sede di legittimità costituzionale solo ove trasmodi nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio.

Nel merito, quanto alla denunciata violazione dell'art. 2 Cost., la difesa dello Stato rileva come la giurisprudenza più recente, tanto di legittimità (Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 17 novembre 2017-30 marzo 2018, n. 14593), quanto di merito (Corte di appello di Milano, sentenza 7 maggio 2018-16 luglio 2018, n. 3176) - al pari, peraltro, della stessa Corte costituzionale, già nella sentenza n. 44 del 1964 - rinviengano il bene giuridico protetto dalla legge n. 75 del 1958 anche nella dignità delle persone che si prostituiscono, per difenderle contro lo sfruttamento e la strumentalizzazione da parte di terzi. In un ordinamento democratico e pluralista la libertà di disporre della propria sessualità non potrebbe spingersi, in effetti, sino al punto di incidere sulla stessa dignità della persona umana. Né sarebbe condivisibile la distinzione tra la dignità in senso oggettivo - intesa come un qualcosa di esterno alla volontà del soggetto e derivante da parametri di tipo sociale e morale desumibili dall'opinione collettiva o dalle norme di cultura di una certa società - e la dignità in senso soggettivo, in base alla quale ciascuna persona capace di autodeterminarsi avrebbe un "suo" concetto di dignità, diverso da soggetto a soggetto. Alla luce della posizione di preminenza che la dignità assume fra i beni protetti dalla Costituzione, sarebbe più corretto ritenere che si tratti di un «valore oggettivo e inderogabile da preservare».

Insussistente sarebbe anche la denunciata violazione dell'art. 41 Cost., poiché la libertà del singolo di perseguire il profitto è tutelata solo a condizione che non comprometta altri valori che la Costituzione considera preminenti, tra i quali anzitutto - per l'appunto - quello della dignità umana.

Come rilevato, d'altro canto, dalla citata sentenza della Corte d'appello di Milano in rapporto a una fattispecie concreta analoga a quella oggetto del giudizio principale, una volta individuato il bene giuridico protetto nella dignità della persona umana, non sarebbe ravvisabile alcuna violazione del principio di offensività "in astratto", inteso, cioè, come precetto rivolto al legislatore, impegnandolo a costruire fattispecie che implicino la lesione o la messa in pericolo dell'interesse protetto. Le norme incriminatrici in questione perseguono, infatti, lo scopo di impedire che le persone dedite alla prostituzione vengano strumentalizzate, reclutate e indotte, comunque sia, alla loro attività.

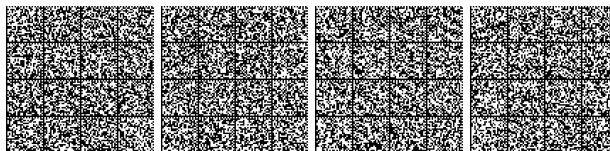
7.- Anche G. T. ha depositato memoria, insistendo nelle conclusioni formulate in sede di costituzione.

7.1.- La parte costituita contesta la fondatezza dell'eccezione di inammissibilità per omessa sperimentazione dell'interpretazione conforme, formulata dall'Avvocatura dello Stato, rilevando come, a partire dalla sentenza n. 221 del 2015, la Corte costituzionale abbia "depotenziato" il relativo onere, reputando sufficiente, ai fini dell'ammissibilità della questione, che il giudice *a quo* abbia consapevolmente escluso la possibilità di pervenire a una lettura della norma costituzionalmente adeguata.

Peraltro, anche ad ammettere che la Corte rimettente non abbia preso in considerazione in modo espresso una simile eventualità, si tratterebbe di una mancanza «del tutto formale». Il "diritto vivente" in materia di reclutamento e favoreggiamento della prostituzione sarebbe, infatti, «graniticamente fermo» nell'escludere ogni rilevanza al consenso della persona offesa, ossia alla libera scelta della persona che si prostituisce. A fronte di una posizione così consolidata, espressa dalla totalità delle pronunce giurisprudenziali sia di legittimità, sia di merito, l'eventuale interpretazione evolutiva e costituzionalmente conforme del giudice *a quo* avrebbe avuto «un impatto episodico ed effimero», portando poi, verosimilmente, «ad una condanna finale dell'imputato».

7.2.- Nel merito, la medesima parte costituita rileva come - contrariamente a quanto sostiene la difesa dello Stato - la sentenza n. 35776 del 2004 della Corte di cassazione abbia segnato una svolta nella giurisprudenza in tema di individuazione dell'interesse protetto dalle disposizioni penali della legge n. 75 del 1958, con lo spostamento dell'asse della tutela da beni giuridici statali, o comunque sia pubblicistici e collettivi, quale la moralità pubblica, a beni individuali della persona, quale la dignità e la libertà di autodeterminazione in materia sessuale. Nella cornice di questo indirizzo, seguito anche da pronunce successive - come la sentenza n. 49643 del 2015 - il riferimento alla «dignità» non potrebbe essere inteso che in senso soggettivo, proprio perché tale concetto viene accostato a quello di «libertà» della persona che si prostituisce.

È ben vero, per altro verso, che la citata sentenza n. 49643 del 2015 ha ritenuto manifestamente infondate le eccezioni di incostituzionalità della fattispecie del favoreggiamento della prostituzione. Le argomentazioni al riguardo adottate dalla Cassazione non sarebbero, tuttavia, affatto persuasive.



Insuscettibile di avallo sarebbe, in specie, l'affermazione per cui il principio di determinatezza non potrebbe dirsi violato solo perché «la norma penale manchi di definizioni precise che delineino preventivamente i confini dell'illecito», potendosi a ciò facilmente rimediare tramite una interpretazione costituzionalmente orientata, così come sarebbe avvenuto in rapporto alla fattispecie che qui interessa. Il ragionamento sarebbe chiaramente scorretto, non potendosi legittimare la mancanza di definizioni precise in una disposizione penale rinviando alla giurisprudenza per delinearne le fattezze a mezzo di interpretazioni costituzionalmente orientate. D'altronde, le interpretazioni «offensivizzanti» prospettate dalla giurisprudenza negli ultimi anni (quale quella basata sulla distinzione tra aiuto alla prostituzione e aiuto alla prostituta) non avrebbero affatto risolto i problemi indotti dalla «immane incertezza» della norma incriminatrice, ma avrebbero anzi accresciuto la confusione, tanto che su molti casi specifici si riscontrerebbero contrasti interpretativi, con diverso trattamento di fatti analoghi o addirittura identici.

Sotto altro profilo, la citata pronuncia della Corte di cassazione - pur individuando correttamente il bene protetto nella libertà di autodeterminazione della prostituta - avrebbe escluso la violazione del principio di offensività sulla base di un artificio argomentativo: quello per cui l'agevolazione della prostituzione, anche nel caso di prostitute "per libera scelta", costituirebbe «il primo passo verso lo sfruttamento economico del corpo della prostituta». Soluzione che implicherebbe una «esagerata anticipazione della tutela» penale a uno stadio ancora precedente a quello del semplice pericolo per il bene tutelato. Lo sfruttamento della prostituta "per libera scelta" - se mai dovesse verificarsi in futuro - non sarebbe certamente legato da un rapporto giuridicamente rilevante con una condotta di «semplice e innocua agevolazione».

7.3.- Una particolare attenzione meriterebbe l'affermazione, contenuta nell'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri, stando alla quale la legge n. 75 del 1958 proteggerebbe la «dignità oggettiva» della persona che si prostituisce.

L'individuazione in tale valore del bene protetto dalle incriminazioni di settore - repentinamente operata, in effetti, dalle «ultimissime» decisioni giurisprudenziali - rappresenterebbe un tentativo per eludere le conseguenze del rilevato spostamento dell'asse della tutela dalla moralità pubblica al bene privatistico della libertà di autodeterminazione: impostazione che non potrebbe non imporre la dichiarazione di incostituzionalità delle fattispecie del reclutamento e del favoreggiamento, ovvero la loro reinterpretazione nel senso di dare rilievo, come fattore di esclusione della punibilità, al consenso dell'avente diritto (nella specie, la prostituta per libera scelta). Surrogando, come obiettivo di tutela, la libertà di autodeterminazione della prostituta con la dignità oggettiva della stessa, si ottiene, infatti, il risultato di escludere la disponibilità del bene protetto in capo alla prostituta, così da legittimare la repressione penale del reclutamento e del favoreggiamento anche nei confronti di prostitute per libera scelta.

La concezione della dignità maggiormente rispondente alle esigenze costituzionali sarebbe, tuttavia, quella soggettiva. Il diritto penale, se usato per tutelare una dignità "oggettiva" imposta al singolo dall'alto, contro la sua libertà di autodeterminazione, si trasformerebbe, infatti, in uno strumento oppressivo e autoritario. In realtà, dietro a pretese concezioni oggettive e invalicabili della dignità umana si nasconderebbero intenti moralistici, che sfociano in un "paternalismo morale" inaccettabile come giustificazione di una norma incriminatrice.

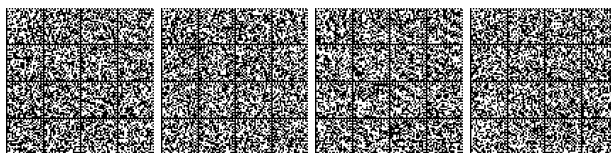
8.- Pure M. V. ha depositato memoria, insistendo affinché le questioni siano accolte.

8.1.- La parte osserva che la legge n. 75 del 1958, nella temperie storica dell'epoca, ha riconosciuto bensì la libertà della donna di fare commercio del proprio corpo, ma «con molte riserve etico-religiose»: dunque, ha inteso scoraggiare l'esercizio della prostituzione punendo non solo - com'era giusto - lo sfruttamento, ma anche le condotte di semplice aiuto.

Oggi, sessant'anni dopo, molte donne eserciterebbero l'attività di escort volontariamente e senza costrizione alcuna, come vere e proprie libere professioniste: sarebbe giusto, pertanto, che il suddetto scoraggiamento - dovuto a pregiudizi morali - cessi e che sia consentito anche a loro avere «un proprio staff organizzativo». Del resto, anche le modelle, le spogliarelliste e alcune attrici, come le "porno dive", in qualche modo fanno commercio del proprio corpo, senza che chi ne agevola le attività venga punito.

La parte reputa, altresì, particolarmente significativa la decisione recentemente assunta dalla Corte costituzionale in ordine alla fattispecie dell'aiuto al suicidio (ordinanza n. 207 del 2018), nella quale si riconosce che il malato che versi in determinate condizioni ha il diritto di decidere come morire e anche di farsi aiutare in ciò: dovendosi, al riguardo, tener conto di specifiche situazioni, inimmaginabili all'epoca in cui la norma incriminatrice dell'istigazione o aiuto al suicidio fu introdotta. Ma, se deve ritenersi legittimo lasciare alla libertà individuale la scelta di disporre della propria vita in modo estremo e irreversibile, a maggior ragione dovrebbe riconoscersi la possibilità di disporre in modo transitorio del proprio corpo, destinandolo al piacere sessuale altrui per un corrispettivo.

8.2.- Anche M. V. contesta, poi, la fondatezza dell'eccezione di inammissibilità delle questioni per omessa sperimentazione dell'interpretazione conforme, formulata dall'Avvocatura dello Stato.



L'interpretazione conforme non sarebbe, infatti, possibile, in quanto si risolverebbe nella disapplicazione del testo normativo. Il giudice *a quo* è inoltre esonerato dal tentativo di interpretazione conforme in presenza di un diritto vivente di segno contrario: e, nella specie, il diritto vivente formatosi sul favoreggiamento avrebbe tentato di adeguare tale figura di reato alle mutate esigenze di tutela, ma elaborando distinzioni inutilizzabili perché troppo incerte e inadatte a dare attuazione al principio di offensività, oltre che a risolvere i problemi di indeterminatezza della fattispecie.

Quanto al merito delle difese del Presidente del Consiglio dei ministri, la parte privata ribadisce, in particolare, che la Corte di giustizia, nella sentenza 20 novembre 2001, causa C-268/99, Jany e altri, ha dato mostra di considerare la prostituzione «un lavoro come un altro», inquadrabile nella categoria delle libere professioni, tanto da garantire a chi lo esercita il diritto di poterlo svolgere in ogni Paese europeo in base al principio della libera circolazione dei lavoratori.

Conseguentemente, sarebbe mutato anche il concetto di «dignità». Il diritto penale potrebbe tutelare la dignità solo in senso soggettivo, e non oggettivo, non potendosi sottoporre a pena un comportamento solo perché considerato poco dignitoso dalla maggioranza della popolazione, ovvero in base alla «morale di Stato», a meno di voler far «rivivere il tramontato Stato etico d'infesta memoria».

9.- Hanno depositato memoria anche l'Associazione Rete per la Parità, l'Associazione Donne in quota, l'Associazione Coordinamento italiano della Lobby Europea delle Donne/Lef-Italia, l'Associazione Salute Donna, l'Associazione UDI (Unione Donne in Italia), l'Associazione Resistenza Femminista e l'Associazione IROKO ONLUS, eccependo l'inammissibilità delle questioni, in quanto intese a chiedere un intervento che rientra nella discrezionalità del legislatore, e sviluppando ulteriormente, nel merito, le critiche all'impianto argomentativo dell'ordinanza di rimesione formulate con l'atto di intervento.

10.- Con ordinanza pronunciata all'udienza pubblica del 5 marzo 2019 questa Corte ha dichiarato, peraltro, inammissibili gli interventi ad opponendum delle Associazioni ora indicate e quello dell'Associazione Differenza Donna Onlus.

Considerato in diritto

1.- La Corte d'appello di Bari dubita della legittimità costituzionale dell'art. 3, primo comma, numeri 4), prima parte, e 8), della legge 20 febbraio 1958, n. 75 (Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui), «nella parte in cui configura come illecito penale il reclutamento ed il favoreggiamento della prostituzione volontariamente e consapevolmente esercitata».

La Corte rimettente muove dal rilievo che, nell'attuale contesto storico, la prostituzione non è un fenomeno unitario. Accanto alla prostituzione «coattiva» e a quella «per bisogno», vi sarebbe, infatti, una prostituzione per scelta totalmente libera e volontaria, la quale troverebbe espressione paradigmatica nella figura della escort (intendendosi per tale l'accompagnatrice retribuita, disponibile anche a prestazioni sessuali): figura ignota all'epoca dell'approvazione della legge n. 75 del 1958.

Su tale premessa, la Corte pugliese assume che la scelta di offrire prestazioni sessuali verso corrispettivo costituirebbe una forma di estrinsecazione della libertà di autodeterminazione sessuale, garantita dall'art. 2 della Costituzione quale diritto inviolabile della persona umana. Tale libertà, di natura intrinsecamente «relazionale», risulterebbe compromessa da disposizioni che sanzionino penalmente attività di terzi che - senza incidere sull'autodeterminazione della persona che si prostituisce - si limitino a mettere in contatto quest'ultima con i clienti (come nel caso del reclutamento) o a rendere più comodo l'esercizio della sua attività (come nell'ipotesi del favoreggiamento).

Risulterebbe con ciò violata anche la libertà di iniziativa economica privata, tutelata dall'art. 41 Cost., della quale il volontario esercizio della prostituzione costituirebbe pure espressione, in quanto attività normalmente professionale svolta a fine di profitto. Precludendo, con la minaccia della pena, forme di supporto all'iniziativa, quali quelle dell'intermediazione e dell'agevolazione, le norme denunciate priverebbero l'attività economica in questione della possibilità di svilupparsi al pari di ogni altra iniziativa imprenditoriale.

Le norme censurate si porrebbero in contrasto, ancora, con il principio di necessaria offensività del reato, desumibile dagli artt. 13, 25, secondo comma, e 27 Cost. Secondo la giurisprudenza di legittimità più recente, infatti, il bene protetto dalle disposizioni penali della legge n. 75 del 1958 andrebbe identificato, non già nel valore «paternalistico» e anacronistico della morale pubblica e del buon costume, ma proprio nella libera autodeterminazione della persona che si prostituisce. In questa prospettiva, tuttavia, le condotte di reclutamento e di favoreggiamento della prostituzione liberamente esercitata risulterebbero del tutto inoffensive: il «reclutatore» e il «favoreggiatore» si limiterebbero, infatti, ad agevolare la realizzazione della scelta dell'interessata, producendo, così, un vantaggio e non un danno per lo stesso interesse tutelato.



Una conclusiva questione investe la sola fattispecie del favoreggiamento, che la Corte rimettente denuncia come lesiva dei principi di tassatività e determinatezza dell'illecito penale, ricavabili dall'art. 25, secondo comma, Cost. La formula descrittiva della condotta incriminata - «chiunque, in qualsiasi modo, favorisca [...] la prostituzione altrui» - risulterebbe, infatti, totalmente generica, rimettendo al giudice il compito di individuare, nella infinita gamma dei comportamenti riconducibili alla fattispecie astratta, quelli lesivi dell'interesse protetto.

I criteri elaborati dalla giurisprudenza allo scopo non sarebbero, d'altra parte, affatto valsi a colmare la carenza di precisione del precetto, ma avrebbero anzi generato ulteriori incertezze. Il discorso varrebbe, in modo particolare, per la distinzione giurisprudenziale tra favoreggiamento della prostituzione (punibile) e favoreggiamento della persona dedita alla prostituzione (non punibile): distinzione da ritenere concettualmente scorretta e che finirebbe per generare disparità di trattamento lesive del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.).

2.- In via preliminare, va rilevato che non possono essere prese in esame le deduzioni svolte dalla parte costituita M. V., intese a dimostrare che anche la norma incriminatrice del reclutamento ai fini dell'esercizio della prostituzione, di cui all'art. 3, primo comma, numero 4), prima parte, della legge n. 75 del 1958, è carente sul piano della tassatività e della determinatezza.

L'ordinanza di rimessione è, infatti, univoca nel limitare la censura di violazione dei principi di tassatività e determinatezza alla sola ipotesi del favoreggiamento, escludendo espressamente che analogo problema di costituzionalità si ponga in rapporto alla fattispecie del reclutamento (la cui descrizione normativa esigerebbe soltanto di "attualizzare" la nozione di «reclutamento», connessa storicamente alla volontà legislativa di eliminare lo sfruttamento della prostituzione esercitata nelle «case chiuse»).

Vale, dunque, il principio, costantemente affermato da questa Corte, per cui l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale è limitato alle disposizioni e ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione: con la conseguenza che non possono essere presi in considerazione ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, sia eccepiti, ma non fatti propri dal giudice *a quo*, sia volti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze (*ex plurimis*, sentenze n. 194, n. 161, n. 12 e n. 4 del 2018 e n. 29 del 2017).

3.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni sotto due distinti profili.

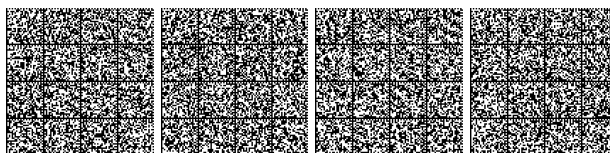
3.1.- Secondo la difesa dello Stato, il giudice *a quo* avrebbe ommesso, anzitutto, di esperire il doveroso tentativo di interpretazione conforme a Costituzione delle disposizioni censurate, sollevando le questioni al solo scopo di ottenere un avallo interpretativo.

L'eccezione è infondata.

L'ipotetica interpretazione adeguatrice cui allude l'Avvocatura dello Stato, senza peraltro specificarne i contenuti, dovrebbe evidentemente consistere nel ritenere che il reclutamento e il favoreggiamento della prostituzione restino, già ora, esenti da pena allorché la persona reclutata o favorita abbia liberamente scelto di prostituirsi. Ciò, o perché si tratterebbe di condotte non conformi alla fattispecie legale, ovvero, eventualmente, in ragione dell'operatività della scriminante del consenso dell'avente diritto (art. 50 del codice penale).

Entrambe le soluzioni ermeneutiche si pongono, tuttavia, in frontale contrasto con il diritto vivente. La giurisprudenza di legittimità non ha mai dubitato, infatti, che le incriminazioni in esame trovino applicazione a prescindere dall'atteggiamento psicologico della persona che si prostituisce e dal suo eventuale pieno consenso al compimento degli atti di meretricio (in questo senso, espressamente, da ultimo, Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenze 17 novembre 2017-30 marzo 2018, n. 14593 e 19 luglio 2017-7 febbraio 2018, n. 5768). Conclusione che appare, peraltro, in linea non soltanto con l'indifferenziato tenore letterale delle previsioni punitive, ma anche - come si avrà presto modo di verificare - con la logica stessa del modello di intervento adottato dalla legge n. 75 del 1958.

Non si può, pertanto, rimproverare alla Corte rimettente di non essersi espressamente interrogata sulla praticabilità di alternative ermeneutiche, che risulterebbero chiaramente eccentriche rispetto al modo in cui le disposizioni censurate "vivono" da sessant'anni. Per costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, in presenza di un orientamento giurisprudenziale consolidato, il giudice *a quo*, se pure è libero di non uniformarsi e di proporre una sua diversa esegesi, ha, alternativamente, la facoltà di assumere l'interpretazione censurata in termini di «diritto vivente» e di richiederne su tale presupposto il controllo di compatibilità con i parametri costituzionali (*ex plurimis*, sentenze n. 39 del 2018, n. 259 del 2017 e n. 200 del 2016; ordinanza n. 201 del 2015). Ciò, senza che gli si possa addebitare di non aver seguito altra interpretazione, più aderente ai parametri stessi, sussistendo tale onere solo in assenza di un contrario diritto vivente (tra le altre, sentenze n. 122 del 2017 e n. 11 del 2015): nell'ipotesi considerata, infatti, «la norma vive ormai nell'ordinamento in modo così radicato che è difficilmente ipotizzabile una modifica del sistema senza l'intervento del legislatore o [della] Corte» (tra le altre, sentenza n. 191 del 2016; in senso analogo, ordinanza n. 207 del 2018).



3.2.- L'altra eccezione di inammissibilità, formulata dell'Avvocatura dello Stato nella memoria, fa leva sull'ampia discrezionalità che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, compete al legislatore in tema di individuazione dei fatti punibili.

Essa attiene, peraltro, più propriamente al merito delle questioni.

4.- Quanto al merito, l'approccio al *thema decidendum* non può prescindere da una preliminare ricognizione del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento.

4.1.- Il fenomeno della prostituzione - vocabolo che designa, in via di prima approssimazione, l'effettuazione di prestazioni sessuali verso corrispettivo, di norma in modo abituale e indiscriminato (senza, cioè, una previa limitazione a specifici partner) - rappresenta un tema fra i più problematici per il legislatore penale. Il problema non riguarda, ovviamente, la prostituzione "forzata" o la tratta a fini di sfruttamento sessuale: ipotesi nelle quali è l'esigenza di tutela della persona a reclamare in modo evidente e indiscutibile l'intervento punitivo. Ma quando si tratti della prostituzione volontaria, l'analisi storico-comparatistica è quanto mai restia a esprimere delle costanti, offrendo, nei tempi e nei luoghi, una amplissima gamma di risposte differenziate circa l'an e il quomodo dell'impiego della sanzione penale.

Al fondo della varietà di soluzioni normative, si colloca, peraltro, la preliminare opzione tra due visioni alternative.

In base alla prima, la prostituzione andrebbe riguardata come una scelta attinente all'autodeterminazione in materia sessuale dell'individuo, che dà luogo a un'attività economica legale. L'ordinamento dovrebbe, quindi, lasciare gli individui tendenzialmente liberi di praticare la prostituzione, di fruire del servizio sessuale e di agevolarlo. Si tratterebbe, semmai, solo di regolare opportunamente l'esercizio dell'attività, onde far fronte ai "pericoli" in essa insiti, analogamente a quanto avviene per tutte le attività economiche che comportino "rischi consentiti" dall'ordinamento (cosiddetto modello regolamentarista).

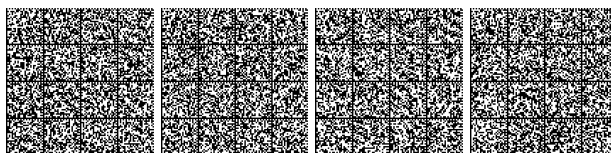
Nella seconda prospettiva, per converso, la prostituzione costituirebbe un fenomeno da contrastare, anche penalmente, in ragione delle sue ricadute negative sul piano individuale e sociale. Tali ricadute si apprezzerebbero su una pluralità di versanti: quello dei diritti fondamentali dei soggetti vulnerabili; quello della dignità umana (intesa in una accezione oggettiva, ossia come principio che si impone a prescindere dalla volontà e dalle convinzioni del singolo individuo); quello della salute, individuale e collettiva (non soltanto in rapporto al pericolo di diffusione di malattie trasmissibili sessualmente, ma anche in relazione ai maggiori rischi di dipendenza da droga e alcol, nonché di traumi fisici e psicologici, depressione e disturbi mentali, cui è esposta la persona che si prostituisce); quello, infine, dell'ordine pubblico (tenuto conto delle attività illecite che frequentemente si associano alla prostituzione, quali, ad esempio, oltre alla tratta di persone, il traffico di stupefacenti e il crimine organizzato).

In quest'ottica, la prostituzione viene quindi collocata nell'ambito di una disciplina "di sfavore" variamente calibrata, secondo chi si decida di punire: entrambe le parti del mercimonio sessuale (persona dedita alla prostituzione e cliente: cosiddetto modello proibizionista, adottato, ad esempio, negli Stati Uniti, con alcune eccezioni); ovvero una sola di esse (la quale nelle soluzioni più recenti si identifica nel cliente: cosiddetto modello neo-proibizionista); ovvero, ancora, soltanto le cosiddette condotte parallele alla prostituzione, ossia i comportamenti dei terzi che entrano in relazione con questa, inducendo la persona a esercitare tale attività, ovvero favorendola o traendone utili (cosiddetto modello abolizionista).

4.2.- La disciplina italiana della materia anteriore alla legge n. 75 del 1958 si ispirava al modello, di origine francese, del cosiddetto regolamentarismo classico (per distinguerlo dal regolamentarismo contemporaneo, di cui si dirà più avanti), basato sul sistema delle «case di tolleranza» (*maisons de tolérance*).

L'idea di fondo ad esso sottesa è che la prostituzione rappresenti un "male necessario", non eliminabile, ma suscettibile e meritevole di essere regolato a fini di tutela dell'ordine pubblico e della salute (idea riflessa anche nel riferimento alla «tolleranza», che compare nel nomen delle case di prostituzione). In questo modello, la prostituzione viene quindi concepita come un'attività sottoposta a controllo di polizia, subordinata al rilascio di un permesso alla singola prostituta e di una licenza per l'esercizio di gruppo, che deve avvenire in appositi edifici rispondenti a una serie di requisiti.

Nel nostro ordinamento, la relativa regolamentazione - particolarmente rigida e capillare - era racchiusa nel testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (artt. 190 e seguenti del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, recante «Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza») e nel relativo regolamento (artt. 345 e seguenti del regio decreto 6 maggio 1940, n. 635, recante «Approvazione del regolamento per l'esecuzione del testo unico 18 giugno 1931, n. 773, delle leggi di pubblica sicurezza»). L'esercizio abituale della prostituzione era consentito solo nei locali dichiarati di meretricio dall'autorità di pubblica sicurezza, controllati dal punto di vista sanitario, aventi particolari caratteristiche (una sola uscita, persiane sempre chiuse), soggetti a specifici orari di apertura e sui quali lo Stato riscuoteva regolari imposte; fuori dalle case di prostituzione, l'attività poteva essere esercitata solo in sede non fissa, costituendo reato il meretricio in luogo chiuso non preventivamente autorizzato; le prostitute erano schedate in un apposito registro, munite di un libretto personale e sottoposte a visite mediche obbligatorie.



In tale cornice, la tutela penale aveva un ambito sensibilmente più ristretto rispetto all'attuale. La materia era disciplinata nel Titolo XI del Libro II del codice penale, dedicato ai «delitti contro la moralità pubblica e il buon costume». Esclusa la punibilità della prostituzione in sé, nel codice Rocco esistevano ovviamente fattispecie incriminatrici contro la prostituzione forzata: ma le «condotte parallele» alla prostituzione volontaria - quali l'istigazione, il favoreggiamento e lo sfruttamento - costituivano reato solo in presenza di particolari condizioni, legate segnatamente, quanto alle prime due ipotesi (istigazione e favoreggiamento), alla qualità dei soggetti passivi (minorenni, persone in stato di infermità o deficienza psichica, stretti congiunti dell'autore del fatto: artt. 531 e 532 cod. pen.) e, quanto alla terza (sfruttamento), alla circostanza che fosse posto in essere un vero e proprio «sistema di vita» di tipo parassitario in danno della persona dedita alla prostituzione (così venendo ordinariamente inteso dalla giurisprudenza il concetto di farsi «mantenere» da una prostituta, evocato dall'art. 534 cod. pen.).

Un simile regime si era rivelato, peraltro, largamente insoddisfacente. Pur riconoscendo una parvenza di legittimità all'operato delle donne che si prostituivano, esso non si proponeva, in ultima analisi, di tutelarle. Dietro la patina di tolleranza, si celava, in effetti, una legislazione orientata alla «ghettizzazione»: confinate all'interno delle «case chiuse», schedate e sottoposte a trattamenti sanitari obbligatori, le prostitute si trovavano costrette, di fatto, ad esercitare la loro attività in condizioni di avvillimento e degrado, nonché in situazione di sfruttamento e di sottomissione al tenentario della «casa».

4.3.- Nel frattempo, si era peraltro fatto strada in ambito europeo un nuovo modello di disciplina della prostituzione, originato da un movimento sorto in Gran Bretagna: il cosiddetto abolizionismo.

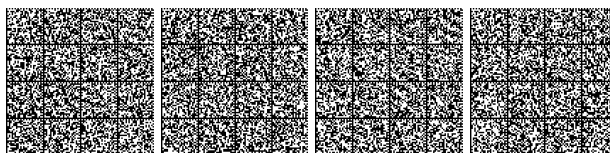
Il suo postulato di partenza è che la prostituzione costituisca una attività lesiva della dignità delle persone che la esercitano, le quali non avrebbero verosimilmente operato una simile scelta in diverse e più favorevoli condizioni economiche e sociali. Lo Stato non dovrebbe, pertanto, regolare tale attività: meno che mai, poi, prevedendo misure, quali le case di prostituzione e gli obblighi di visita medica, che si risolvano, di fatto, in limitazioni della libertà personale del soggetto che si prostituisce.

Nel lungo termine, la prostituzione andrebbe piuttosto eliminata. A questo risultato non si dovrebbe giungere, però, punendo la persona dedita alla prostituzione, perché in tal modo si finirebbe per colpire due volte quelle che sono in realtà vittime del sistema sociale; e neppure punendo il cliente, perché così si scaricherebbe sul semplice fruitore della prestazione una responsabilità della quale dovrebbe farsi carico lo Stato. L'obiettivo dovrebbe essere conseguito invece, da un lato, rimuovendo le cause sociali della prostituzione; dall'altro, reprimendo severamente le attività ad essa collegate - quali l'induzione, il lenocinio, lo sfruttamento o anche il semplice favoreggiamento (le «condotte parallele») - così da non consentire alla prostituzione di svilupparsi e di proliferare. Idee, queste, che hanno trovato una significativa eco nella Convenzione per la repressione della tratta degli esseri umani e dello sfruttamento della prostituzione, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 2 dicembre 1949 e aperta alla firma a Lake Success-New York il 21 marzo 1950, alla quale l'Italia ha aderito il 18 gennaio 1980, depositando il relativo strumento sulla base dell'autorizzazione rilasciata con legge 23 novembre 1966, n. 1173.

Nel nostro Paese, l'adeguamento ai principi abolizionisti ha avuto luogo con la legge n. 75 del 1958 (cosiddetta legge Merlin, dal nome della proponente): legge il cui titolo recita significativamente «Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui».

La riforma muta radicalmente la prospettiva del modello preesistente. Di là dalle motivazioni di ordine più propriamente etico e morale (delle quali pure i lavori parlamentari recano ampia traccia), si ritiene fondamentale, in linea con i ricordati principi abolizionisti, che la scelta di esercitare la prostituzione trovi normalmente la sua matrice in una condizione di vulnerabilità, legata a cause individuali e sociali (quali «la distruzione della vita di famiglia, l'insufficienza dell'educazione, il bisogno», «i rischi speciali inerenti a certe professioni» o il «quadro ambientale» di moralità degradata). La persona che vende prestazioni sessuali è, dunque, potenzialmente una vittima e l'aggressore è la società nel suo complesso. Di qui la necessità che lo Stato si astenga dal rendersi complice dell'«industria del sesso»: «allo Stato, che ha gli stessi doveri verso tutti i cittadini, non è lecito di sacrificare una parte della popolazione, la più debole e la più miserabile, agli uomini che vogliono abusarne» (in questi termini la relazione del senatore Boggiano Pico del 21 gennaio 1955 alla prima commissione permanente del Senato della Repubblica).

Viene evocata - correlativamente - anche l'esigenza di salvaguardia della dignità umana (alla quale fa riferimento pure il preambolo della citata Convenzione delle Nazioni Unite). La pregressa disciplina della materia viene considerata contrastante, in specie, con i principi di «pari dignità sociale» e di promozione dell'eguaglianza sostanziale dei cittadini in vista del «pieno sviluppo della persona umana» (art. 3 Cost.), con il limite del «rispetto della persona umana» nella previsione di trattamenti sanitari obbligatori (art. 32 Cost.), nonché con i limiti della libertà e della dignità umana cui è soggetta l'iniziativa economica privata (art. 41 Cost.) (in questo senso la relazione alla proposta di legge presentata dall'onorevole Tozzi Condivi alla Presidenza della Camera dei deputati il 6 aprile 1956, ove pure si ribadisce come le



persone «cadute nella prostituzione» non lo siano «quasi mai per loro decisa e libera volontà», essendo «invece trascinate a quella vita per condizioni di vita familiare, sociale, affettiva»). Nella medesima relazione, la nuova normativa viene presentata come un provvedimento che mira «non a sopprimere la prostituzione ma soltanto a sopprimere la regolamentazione della prostituzione», impedendo «che nello Stato possa esistere una prostituzione autorizzata e regolamentata» e che «ci siano degli esseri umani che vivano sfruttando legalmente il vizio e la miseria».

A questi fini, la legge vieta, quindi, l'esercizio di case di prostituzione e dispone la chiusura di quelle esistenti (artt. 1 e 2 della legge n. 75 del 1958). Fa espresso divieto, altresì, di qualsiasi forma di registrazione delle donne che esercitano la prostituzione, escludendo che le stesse possano essere obbligate a presentarsi periodicamente alle autorità di pubblica sicurezza o alle autorità sanitarie (art. 7). Prevede, al tempo stesso, misure di rieducazione e reinserimento sociale delle donne che escono dalle case di prostituzione (artt. 8 e 9).

Sul piano penalistico, rimane ferma la non punibilità tanto del soggetto che si prostituisce - a meno che i suoi comportamenti integrino gli estremi della nuova contravvenzione di adescamento o invito al libertinaggio, di cui all'art. 5 della legge n. 75 del 1958 (contravvenzione poi depenalizzata dal decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507, recante «Depenalizzazione dei reati minori e riforma del sistema sanzionatorio, ai sensi dell'articolo 1 della legge 25 giugno 1999, n. 205») - quanto del cliente che si limiti a fruire della prestazione sessuale (la cui punibilità sarà poi prevista nella sola ipotesi della prostituzione minorile dall'art. 600-*bis* cod. pen., aggiunto dalla legge 3 agosto 1998, n. 269, recante «Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù»).

Le politiche abolizioniste rivelano, peraltro, chiaramente il loro obiettivo ultimo con la criminalizzazione «a tappeto» delle «condotte parallele» alla prostituzione. Quest'ultima è configurata, bensì, come un'attività in sé lecita: e però le si fa «terra bruciata» attorno, vietando, sotto minaccia di sanzione penale, qualsiasi interazione di terzi con essa, sia sul piano materiale (in termini di promozione, agevolazione o sfruttamento), sia sul piano morale (in termini di induzione).

Le disposizioni di cui agli artt. da 531 a 536 cod. pen. vengono sostituite, in questa chiave, da quelle dell'art. 3 della legge n. 75 del 1958, il quale, nei suoi otto numeri, reca un fitto e policromo elenco di condotte incriminate, tutte punite con l'energica pena della reclusione da due a sei anni, oltre la multa (attualmente da euro 258 a euro 10.329).

Nella lista dei comportamenti incriminati figurano anche le due fattispecie che formano oggetto degli odierni quesiti di costituzionalità: il reclutamento di «una persona al fine di farle esercitare la prostituzione» (art. 3, primo comma, numero 4, prima parte) e il favoreggiamento, «in qualsiasi modo», della prostituzione altrui (art. 3, primo comma, numero 8, prima parte).

Per «reclutamento» si intende, in sostanza, l'ingaggio per l'esercizio della prostituzione: e ciò indipendentemente dal fatto che la persona ingaggiata sia già dedita a tale attività o fino a quel momento estranea ad essa. Al lume della corrente esegesi giurisprudenziale, il reclutamento si realizza, in specie, allorché l'agente si attivi al fine di collocare la persona nella disponibilità del soggetto che intende trarre vantaggio dall'attività di meretricio. Per l'integrazione del reato è, quindi, sufficiente un'attività di ricerca della persona da ingaggiare e di persuasione della medesima, mediante la rappresentazione dei vantaggi realizzabili, a recarsi in un determinato luogo e a rimanervi per un certo tempo al fine di esaudire le richieste di prestazioni sessuali dei clienti (*ex plurimis*, tra le più recenti, Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenze 20 ottobre 2016-28 marzo 2017, n. 15217 e 12 novembre 2014-27 marzo 2015, n. 12999).

Il favoreggiamento (previsto dal numero 8 in alternativa allo sfruttamento) rappresenta, a sua volta, una fattispecie residuale e «di chiusura», finalizzata a reprimere tutti quei comportamenti atti a creare condizioni favorevoli per l'esercizio della prostituzione che sarebbero potuti sfuggire altrimenti all'incriminazione, stante la tecnica casistica utilizzata per descrivere le fattispecie di cui ai numeri precedenti. La lata formulazione della disposizione fa sì che essa si presti a reprimere le più svariate condotte che valgono a rendere più facile, comodo, sicuro o lucroso l'esercizio della prostituzione altrui.

4.4.- L'esperienza più recente ha visto, peraltro, emergere, in ambito europeo, ulteriori modelli di disciplina della prostituzione, ai quali non è inopportuno far cenno in questa sede, ai fini di una visione comparata del fenomeno.

Essi muovono dal riscontro delle criticità manifestate dal modello abolizionista nel conseguimento degli obiettivi prefissi: essendosi rilevato che, se, per un verso, nei Paesi che lo hanno adottato la prostituzione non ha affatto registrato una significativa flessione; per un altro verso, esso avrebbe finito per perpetuare la condizione di debolezza sociale della persona che si prostituisce e per esporla a maggiori rischi, sul piano dell'incolumità personale e della salute.

Le soluzioni per far fronte a tali criticità sono state, peraltro, ricercate in due direzioni contrapposte.

Da un lato, si è infatti ritenuto che occorra superare le ambiguità dell'abolizionismo in direzione «liberale», considerando, cioè, la prostituzione volontaria come un'attività economica lecita a tutti gli effetti, assimilabile alle altre fonti di guadagno e generatrice di ordinari diritti economici e sociali (nonché di doveri fiscali) in capo a coloro



che la esercitano. L'attenzione del legislatore si dovrebbe focalizzare, in quest'ottica, essenzialmente sulle cosiddette procedure di riduzione del danno, intese a limitare le conseguenze negative che la vendita di prestazioni sessuali può comportare. Questo approccio è fondamentalmente alla base delle legislazioni "neo-regolamentariste", di vario taglio, messe in campo a partire dagli anni '90 dello scorso secolo in Paesi quali l'Olanda, la Germania, l'Austria e la Svizzera.

In senso diametralmente opposto, si addebita invece all'abolizionismo di "non fare abbastanza" per tutelare la persona che si prostituisce dalla condotta vessatoria degli altri soggetti, fra i quali rientrerebbe lo stesso cliente. Andrebbe perciò eretto un argine più robusto contro l'appropriamento di una condizione di vulnerabilità, che caratterizzerebbe le persone che si prostituiscono.

È sulla scia di questo filone critico dell'"abolizionismo" che si sviluppano le recenti politiche "neo-proibizioniste" adottate da alcuni Paesi europei: politiche che hanno trovato, in certa misura, appoggio anche da parte delle istituzioni dell'Unione europea. In base ad esse, il legislatore penale dovrebbe intervenire per proteggere il soggetto debole (anche) da colui che, attraverso la "domanda" del servizio sessuale, ne alimenta lo sfruttamento: ossia il cliente.

Nella versione più "temperata" di tale modello, il "consumatore" viene punito solo quando acquista servizi sessuali da una persona che sia vittima di prostituzione forzata (è la soluzione adottata nel Regno Unito con il Policing and Crime Act del 2009). Una simile tecnica d'intervento trova eco nella direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 aprile 2011, concernente «la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime», la quale invita specificamente gli Stati membri a impegnarsi per ridurre la "domanda" che è alla base del traffico di esseri umani, anche valutando la possibilità di prevedere come reato l'utilizzo di servizi che sono oggetto di sfruttamento, qualora l'agente sia a conoscenza che la persona è vittima di tratta (art. 18, paragrafo 4).

Nella versione più ricorrente e radicale, per converso, si sceglie di punire il cliente sic et simpliciter, ossia a prescindere dalle caratteristiche della persona che offre i servizi sessuali e dalla condizione di soggiogamento o di necessità in cui essa eventualmente si trovi. Si tratta del cosiddetto "modello nordico", essendo stata una simile strategia adottata anzitutto dalla Svezia, sul finire degli anni '90, e poi seguita da altri Paesi del Nord Europa, ai quali si è peraltro recentemente aggiunta anche la Francia.

Il ricorso a un simile modello è visto, altresì, con favore nella Risoluzione del Parlamento europeo del 26 febbraio 2014, su «sfruttamento sessuale e prostituzione, e loro conseguenze per la parità di genere» (2013/2103 - INI, punto 29).

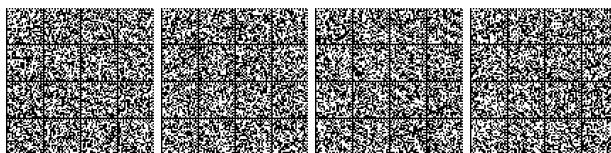
4.5.- È di sicuro interesse, agli odierni fini, rilevare come tanto le soluzioni legislative ispirate al modello "abolizionista", quanto quelle ispirate al modello "neo-proibizionista" nella versione più radicale - che espande ulteriormente, tramite la punizione del cliente, il perimetro della "terra bruciata" attorno all'attività della persona dedita alla prostituzione - siano state ritenute costituzionalmente compatibili dai Tribunali costituzionali di altri Paesi europei, in relazione a censure in buona misura sovrapponibili a quelle oggi rimesse all'esame di questa Corte.

Riguardo alle soluzioni del primo tipo, si è pronunciato segnatamente in tal senso il Tribunale costituzionale del Portogallo (Paese la cui legislazione rispecchia anch'essa il modello "abolizionista"), il quale, con la sentenza n. 641/2016 del 21 novembre 2016, ha negato che possa ritenersi costituzionalmente illegittima la norma incriminatrice del cosiddetto lenocinio semplice (art. 169, comma 1, del codice penale portoghese, come novellato), costituito dal fatto di chi, «professionalmente o comunque a fine di lucro, fomenta, favorisce o facilita l'esercizio della prostituzione da parte di altra persona».

Quanto al secondo modello, il Consiglio costituzionale francese ha parimente escluso, con la recente decisione n. 2018-761 QPC del 1° febbraio 2019, la denunciata incostituzionalità dell'art. 611-1 del codice penale francese, aggiunto dalla legge 13 aprile 2016, n. 2016-444, che sottopone a pena (pecuniaria) il cliente della persona che si prostituisce, a prescindere dal carattere forzato, o no, dell'attività di quest'ultima.

5.- Scendendo, quindi, sulla scorta di tale excursus, all'esame delle censure di illegittimità costituzionale formulate dalla Corte rimettente, l'attenzione va portata anzitutto su quella riferita all'art. 2 Cost.

Nel denunciare la violazione di tale parametro, la Corte pugliese muove dal rilievo che l'attuale contesto storico - ben diverso da quello, postbellico, nel quale la legge n. 75 del 1958 fu concepita - si caratterizzerebbe per la presenza di una prostituzione totalmente libera e volontaria, non dovuta, cioè, né a coazione altrui, né a uno stato di bisogno della persona che la esercita: una prostituzione tendenzialmente "di élite" e rivolta a clienti facoltosi, incarnata emblematicamente dalla figura della cosiddetta escort (accompagnatrice retribuita, disponibile anche a prestazioni sessuali). Ed è alla luce di tale nuova realtà sociale che andrebbe, dunque, verificata la legittimità costituzionale delle soluzioni adottate dal legislatore del 1958.



Secondo il giudice *a quo*, la scelta di prostituirsi, ove libera e volontaria, rappresenterebbe, in effetti, una modalità di espressione della «libertà di autodeterminazione sessuale», qualificabile come diritto inviolabile della persona umana garantito dall'art. 2 Cost. Da ciò l'asserita necessità costituzionale di rimuovere ogni ostacolo alla piena realizzazione della scelta stessa: ostacolo che verrebbe, per converso, frapposto da disposizioni quali quelle censurate, che reprimono condotte di terzi intese a promuovere e ad agevolare l'attività della prostituta, in accordo con i suoi stessi desiderata.

Si tratta di conclusione che, se fondata, avrebbe una forza espansiva che va chiaramente oltre le fattispecie del reclutamento e del favoreggiamento. Nella medesima logica, sarebbero destinate, infatti, a cadere anche tutte le altre previsioni punitive dell'art. 3 della legge n. 75 del 1958 che colpiscono forme specifiche di "cooperazione" alla prostituzione altrui, non importa se remunerate. Risulterebbe posta, anzi, in dubbio - contrariamente a quanto mostrano di ritenere la Corte rimettente e le parti costituite - persino la legittimità costituzionale dell'incriminazione dell'induzione alla prostituzione (numeri 5 e 6 dell'art. 3 della legge n. 75 del 1958), ove scevra da violenza, minaccia o inganno (modalità di condotta che, nell'architettura della legge n. 75 del 1958, integrano una circostanza aggravante speciale: art. 4, numero 1). Non si comprenderebbe infatti - in quella logica - perché debba essere sottoposta a pena la persuasione ad effettuare una certa opzione, anziché un'altra, nell'ambito del ventaglio delle possibili modalità alternative di esercizio di un diritto inviolabile della persona.

5.1.- La tesi del giudice *a quo* non può essere condivisa.

L'art. 2 Cost. impegna la Repubblica italiana a riconoscere e garantire i «diritti inviolabili dell'uomo», sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale. La previsione si presenta strettamente connessa a quella del successivo art. 3, secondo comma, che, al fine di rendere effettivi tali diritti, impegna altresì la Repubblica a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono «il pieno sviluppo della persona umana».

L'art. 2 Cost. collega, dunque, i diritti inviolabili al valore della persona e al principio di solidarietà. I diritti di libertà sono riconosciuti, cioè, dalla Costituzione in relazione alla tutela e allo sviluppo del valore della persona e tale valore fa riferimento non all'individuo isolato, ma a una persona titolare di diritti e doveri e, come tale, inserita in relazioni sociali. Il costituzionalismo contemporaneo è, del resto, ispirato all'idea che l'ordinamento non deve limitarsi a garantire i diritti costituzionali ma deve adoprarsi per il loro sviluppo. Di qui una concezione dell'individuo come persona cui spetta una "libertà di" e non soltanto una "libertà da".

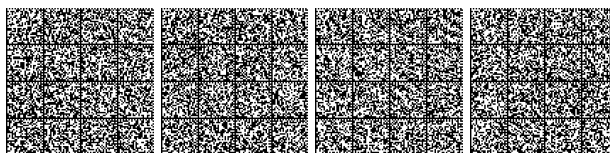
È vero che con la sentenza n. 561 del 1987 - richiamata dal giudice *a quo* a sostegno della sua tesi - questa Corte ha ritenuto che il catalogo dei diritti inviolabili evocati dall'art. 2 Cost. include la «libertà sessuale». Si è rilevato, infatti, che la sessualità rappresenta «uno degli essenziali modi di espressione della persona umana», con la conseguenza che «il diritto di disporre liberamente è senza dubbio un diritto soggettivo assoluto, che va ricompreso tra le posizioni soggettive direttamente tutelate dalla Costituzione ed inquadrato tra i diritti inviolabili della persona umana che l'art. 2 Cost. impone di garantire». Ma l'affermazione è stata resa in rapporto a una fattispecie nella quale veniva in rilievo il profilo negativo di tale libertà, ossia il diritto ad opporsi a "intrusioni" altrui non volute nella propria sfera sessuale, e con riguardo alle pretese risarcitorie scaturenti dalla violazione di tale diritto. Si lamentava, infatti, nell'occasione, che la disciplina sul trattamento pensionistico di guerra escludesse la risarcibilità dei danni non patrimoniali patiti dalle vittime di violenze carnali consumate in occasione di fatti bellici.

È indubbio, peraltro, che l'asserto dianzi riprodotto ben può ritenersi riferibile anche al profilo positivo della libertà in questione, il quale implica che ciascun individuo possa fare libero uso della sessualità come mezzo di espressione della propria personalità, s'intende, nel limite del rispetto dei diritti e delle libertà altrui.

5.2.- Se è il collegamento con lo sviluppo della persona a qualificare la garanzia apprestata dall'art. 2 Cost., non è possibile ritenere che la prostituzione volontaria partecipi della natura di diritto inviolabile - il cui esercizio dovrebbe essere, a questa stregua, non solo non ostacolato, ma addirittura, all'occorrenza, agevolato dalla Repubblica - sulla base del mero rilievo che essa coinvolge la sfera sessuale di chi la esercita.

Non può essere certamente condiviso l'assunto del giudice rimettente, stando al quale la prostituzione volontaria rappresenterebbe una «modalità autoaffermativa della persona umana, che percepisce il proprio sé in termini di erogazione della propria corporeità e genitalità (e del piacere ad essa connesso) verso o contro la dazione di diversa utilità».

L'offerta di prestazioni sessuali verso corrispettivo non rappresenta affatto uno strumento di tutela e di sviluppo della persona umana, ma costituisce - molto più semplicemente - una particolare forma di attività economica. La sessualità dell'individuo non è altro, in questo caso, che un mezzo per conseguire un profitto: una "prestazione di servizio" inserita nel quadro di uno scambio sinallagmatico. E come «prestazione di servizi retribuita», rientrando nel novero delle «attività economiche» svolte in qualità di lavoro autonomo, la prostituzione è stata in effetti qualificata tanto dalla Corte di giustizia delle Comunità europee nella sentenza 20 novembre 2001, causa C-268/99, Jany e altri, citata dalle parti costituite; quanto dalla Corte di cassazione, nelle pronunce - richiamate sia dal giudice *a quo*, sia dalle stesse parti



costituite - che hanno ritenuto assoggettabili ad imposta i proventi di tale attività (Corte di cassazione, sezione quinta civile, sentenze 4 novembre 2016, n. 22413; 27 luglio 2016, n. 15596; 13 maggio 2011, n. 10578; 1° ottobre 2010, n. 20528). Ammesso pure che vi siano persone che considerano personalmente gratificante esercitare la prostituzione, questo non cambia la sostanza delle cose.

Al riguardo, non gioverebbe obiettare che un diritto fondamentale resta tale anche se esercitato dietro corrispettivo. L'argomento prova troppo: ragionando in questi termini, qualsiasi attività imprenditoriale o di lavoro autonomo verrebbe a costituire un diritto inviolabile della persona, nella misura in cui richiede l'esercizio di una qualche libertà costituzionalmente garantita.

Lo stesso giudice *a quo* mostra, del resto, di essere consapevole di tutto ciò nel momento in cui evoca come parametro congiunto dello scrutinio di costituzionalità l'art. 41 Cost., in materia di libertà di iniziativa economica privata.

I rilievi che precedono appaiono tanto più validi, d'altro canto, in rapporto a questioni di costituzionalità quali quelle odierne, nella cui cornice la tutela della persona che si prostituisce è solo indiretta, mirando l'incidente di costituzionalità a salvaguardare, in prima battuta - e soprattutto - i terzi che si intromettono nell'attività di tale persona o che cooperano con essa. Paradigmatico, in proposito, il modo in cui la Corte rimettente - pur nell'ambito della denuncia di violazione dell'art. 2 Cost. - configura la condotta di reclutamento ai fini dell'esercizio della prostituzione, osservando come la stessa si collochi all'interno del «libero incontro sul mercato del sesso tra domanda e offerta»: dunque, una attività di intermediazione pertinente a un contesto tipicamente «commerciale».

La questione è, in conclusione, infondata, essendo l'invocato art. 2 Cost. un parametro non conferente rispetto all'(intromissione di terzi nell')esercizio dell'attività di prostituzione.

6.- Pertinente risulta, invece, alla luce di quanto si è detto, il riferimento all'art. 41 Cost.: parametro, del resto, espressamente richiamato (con i suoi divieti) nell'ambito dei lavori preparatori della legge n. 75 del 1958, ove pure si affermò che lo scopo della legge era di mettere fine al coinvolgimento dello Stato nell'«industria del meretrizio».

Quel che lamenta il giudice *a quo*, d'altra parte, è che le norme incriminatrici censurate, inibendo con la minaccia della pena la collaborazione di terzi, impediscano alla persona dedita alla prostituzione di svolgere la propria attività in modo organizzato, ed eventualmente anche nella forma di una vera e propria impresa.

6.1.- Anche tale questione è, tuttavia, infondata.

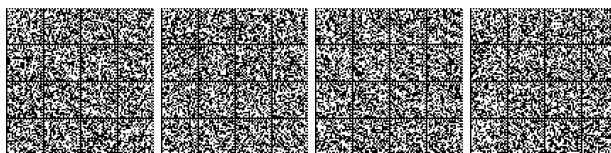
In base all'art. 41, secondo comma, Cost. la libertà di iniziativa economica è tutelata a condizione che non comprometta altri valori che la Costituzione considera preminenti: essa non può, infatti, svolgersi «in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana».

Nella specie, la compressione delle possibilità di sviluppo dell'attività di prostituzione che deriva dalle norme censurate è strumentale al perseguimento di obiettivi che involgono i valori ora indicati. Tali obiettivi si identificano segnatamente, anche alla luce delle ricordate indicazioni dei lavori preparatori della legge n. 75 del 1958, nella tutela dei diritti fondamentali delle persone vulnerabili e della dignità umana.

È, in effetti, inconfutabile che, anche nell'attuale momento storico, quando pure non si sia al cospetto di vere e proprie forme di prostituzione forzata, la scelta di «vendere sesso» trova alla sua radice, nella larghissima maggioranza dei casi, fattori che condizionano e limitano la libertà di autodeterminazione dell'individuo, riducendo, talora drasticamente, il ventaglio delle sue opzioni esistenziali. Può trattarsi non soltanto di fattori di ordine economico, ma anche di situazioni di disagio sul piano affettivo o delle relazioni familiari e sociali, capaci di indebolire la naturale riluttanza verso una «scelta di vita» quale quella di offrire prestazioni sessuali contro mercede.

Né giova obiettare che, in tale prospettiva, la disciplina censurata si paleserebbe - nella sua assolutezza - eccedente lo scopo, vietando ogni cooperazione anche con quelle persone che si prostituiscano per effetto di scelte pienamente libere e consapevoli: fenomenologia che, per quanto ridotta possa essere la sua incidenza percentuale, meriterebbe, comunque sia, un trattamento differenziato.

Al riguardo, occorre considerare che, in questa materia, la linea di confine tra decisioni autenticamente libere e decisioni che non lo sono si presenta fluida già sul piano teorico - risultando, perciò, non agevolmente traducibile sul piano normativo in formule astratte - e, correlativamente, di problematica verifica sul piano processuale, tramite un accertamento *ex post* affidato alla giurisdizione penale.



A ciò si affiancano, peraltro, anche preoccupazioni di tutela delle stesse persone che si prostituiscono - in ipotesi - per effetto di una scelta (almeno inizialmente) libera e consapevole. Ciò in considerazione dei pericoli cui esse si espongono nell'esercizio della loro attività: pericoli connessi al loro ingresso in un circuito dal quale sarà poi difficile uscire volontariamente, stante la facilità con la quale possono divenire oggetto di indebite pressioni e ricatti, nonché ai rischi per l'integrità fisica e la salute, cui esse inevitabilmente vanno incontro nel momento in cui si trovano isolate a contatto con il cliente (pericoli di violenza fisica, di coazioni a subire atti sessuali indesiderati, di contagio conseguente a rapporti sessuali non protetti e via dicendo).

Riguardo, poi, alla concorrente finalità di tutela della dignità umana, è incontestabile che, nella cornice della previsione dell'art. 41, secondo comma, Cost., il concetto di «dignità» vada inteso in senso oggettivo: non si tratta, di certo, della «dignità soggettiva», quale la concepisce il singolo imprenditore o il singolo lavoratore. È, dunque, il legislatore che - facendosi interprete del comune sentimento sociale in un determinato momento storico - ravvisa nella prostituzione, anche volontaria, una attività che degrada e svilisce l'individuo, in quanto riduce la sfera più intima della corporeità a livello di merce a disposizione del cliente.

Valutazioni tutte, quelle dianzi indicate, che spiegano e giustificano, dunque, sul piano costituzionale, la scelta del legislatore italiano - per nulla isolata, come si è visto, nel panorama internazionale - di inibire, con le norme denunciate, la possibilità che l'esercizio della prostituzione formi oggetto di attività imprenditoriale.

6.2.- Il fatto stesso che il legislatore - in accordo con i postulati del modello abolizionista - identifichi nella persona che si prostituisce il «soggetto debole» del rapporto spiega, altresì, la scelta di non intervenire penalmente nei confronti di quest'ultima, ma solo nei confronti dei terzi che «interagiscano» con la prostituzione altrui.

Come rilevato anche dal Tribunale costituzionale del Portogallo nella decisione in precedenza richiamata, non vi è alcuna insanabile contraddizione nella dissociazione del giudizio sulla condotta-base della prostituta da quello sulla condotta del terzo che ne agevola - o sfrutta o istiga - l'attività.

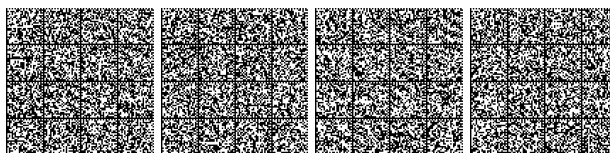
Non si tratta di ipotesi isolata.

Allo stesso modo, infatti, questa Corte ha escluso che possa ritenersi censurabile sul piano costituzionale la disparità di trattamento tra il consumatore di sostanze stupefacenti e chi gli fornisce la sostanza: il primo resta immune da pena (incurrendo solo in sanzioni amministrative: art. 75 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, recante il «Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e delle sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza»); il secondo va, invece, incontro a severe sanzioni criminali (art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990) (sentenza n. 296 del 1996).

Giova sottolineare, per altro verso, che è ben vero che il vigente ordinamento non vieta, di per sé, l'offerta di sesso a pagamento, ma ciò non significa che essa si configuri come espressione di un diritto costituzionalmente tutelato. Significativo, in tal senso, è che il patto avente ad oggetto lo scambio tra prestazioni sessuali e utilità economica venga tradizionalmente configurato come contratto nullo per illiceità della causa, in quanto contrario ai boni mores (art. 1343 del codice civile), il cui unico effetto giuridicamente rilevante è la soluti retentio, vale a dire il diritto della persona che si prostituisce di trattenere le somme ricevute dal cliente (art. 2035 cod. civ.), senza, tuttavia, che ella possa agire giudizialmente nel caso di mancato pagamento spontaneo (Corte di cassazione, sezione seconda penale, sentenza 17 gennaio 2001-5 marzo 2001, n. 9348; vedi, anche, Corte di cassazione, sezione quinta civile, sentenza 27 luglio 2016, n. 15596).

La circostanza - sulla quale insistono tanto l'ordinanza di remissione, quanto le parti costituite - che la giurisprudenza di legittimità consideri ormai tassabili i proventi della prostituzione è, poi, ben poco significativa. Attualmente, infatti, l'ordinamento tributario assoggetta, in via generale, a imposizione anche i proventi derivanti da fatti, atti o attività qualificabili come illecito civile, amministrativo o penale, ove non sottoposti a sequestro o confisca penale (art. 14, comma 4, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, recante «Interventi correttivi di finanza pubblica»). Anche per questo aspetto, dunque, non vi è nulla di contraddittorio fra l'assoggettamento a imposta dei proventi dell'attività di meretricio e il fatto che la legge, pur senza sanzionarla direttamente, adotti misure indirette, di carattere penale, intese ad arginare lo sviluppo dell'attività tassata, colpendo i terzi che vi cooperano.

Nessun argomento a sostegno della denunciata violazione dell'art. 41 Cost. può essere ricavato, infine, dalla sentenza della Corte di giustizia 20 novembre 2011, causa C-268/99, Jany e altri, precedentemente richiamata. Essa ha qualificato, bensì, la prostituzione come attività economica svolta in qualità di lavoratore autonomo: ma ciò al solo fine



di escludere che l'esercizio di tale attività possa essere considerato un comportamento abbastanza grave da legittimare restrizioni all'accesso o al soggiorno, nel territorio di uno Stato membro, di un cittadino di altro Stato membro, nel caso in cui il primo Stato (nella specie l'Olanda, Paese la cui legislazione è ispirata al modello "regolamentarista") non abbia adottato misure repressive ove il medesimo comportamento sia posto in essere da un proprio cittadino.

7.- Nelle considerazioni dianzi svolte è insita l'infondatezza anche dell'ulteriore questione riferita al principio di necessaria offensività del reato.

7.1.- Per costante giurisprudenza di questa Corte, l'individuazione dei fatti punibili, così come la determinazione della pena per ciascuno di essi, costituisce materia affidata alla discrezionalità del legislatore. Gli apprezzamenti in ordine alla "meritevolezza" e al "bisogno di pena" - dunque, sull'opportunità del ricorso alla tutela penale e sui livelli ottimali della stessa - sono, infatti, per loro natura, tipicamente politici (sentenze n. 95 del 2019 e n. 394 del 2006). Le scelte legislative in materia sono pertanto censurabili, in sede di sindacato di legittimità costituzionale, solo ove trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio (*ex plurimis*, sentenze n. 95 del 2019, n. 273 e n. 47 del 2010; ordinanze n. 249 e n. 71 del 2007; nonché, con particolare riguardo al trattamento sanzionatorio, sentenze n. 179 del 2017, n. 236 e n. 148 del 2016).

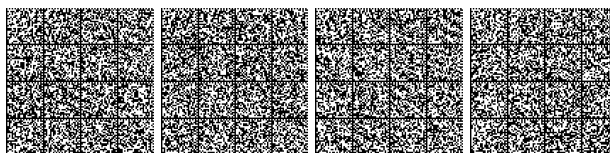
Tali affermazioni appaiono tanto più valide in rapporto a un fenomeno come quello della prostituzione, il quale, per quanto rilevato in apertura di discorso, si presta a un'ampia varietà di differenti valutazioni e strategie d'intervento.

Per quel che attiene, poi, più specificamente, alla limitazione della discrezionalità legislativa che deriva, comunque sia, dall'esigenza di rispetto del principio di offensività, questa Corte ha da tempo chiarito come tale principio «operi su due piani distinti. Da un lato, come precetto rivolto al legislatore, il quale è tenuto a limitare la repressione penale a fatti che, nella loro configurazione astratta, presentino un contenuto offensivo di beni o interessi ritenuti meritevoli di protezione (cosiddetta offensività "in astratto"). Dall'altro, come criterio interpretativo-applicativo per il giudice comune, il quale, nella verifica della riconducibilità della singola fattispecie concreta al paradigma punitivo astratto, dovrà evitare che ricadano in quest'ultimo comportamenti privi di qualsiasi attitudine lesiva (cosiddetta offensività "in concreto") (sentenze n. 225 del 2008, n. 265 del 2005, n. 519 e n. 263 del 2000). Quanto al primo versante, il principio di offensività "in astratto" non implica che l'unico modulo di intervento costituzionalmente legittimo sia quello del reato di danno. Rientra, infatti, nella discrezionalità del legislatore l'opzione per forme di tutela anticipata, le quali colpiscano l'aggressione ai valori protetti nello stadio della semplice esposizione a pericolo, nonché, correlativamente, l'individuazione della soglia di pericolosità alla quale riconnettere la risposta punitiva (sentenza n. 225 del 2008): prospettiva nella quale non è precluso, in linea di principio, il ricorso al modello del reato di pericolo presunto (sentenze n. 133 del 1992, n. 333 del 1991 e n. 62 del 1986). In tale ipotesi, tuttavia, affinché il principio in questione possa ritenersi rispettato, occorrerà "che la valutazione legislativa di pericolosità del fatto incriminato non risulti irrazionale e arbitraria, ma risponda all'id quod plerumque accidit" (sentenza n. 225 del 2008; analogamente, sentenza n. 333 del 1991)» (sentenza n. 109 del 2016).

7.2.- Nel caso in esame, si registrano significative oscillazioni della giurisprudenza di legittimità in ordine all'individuazione del bene giuridico protetto dalle disposizioni penali della legge n. 75 del 1958.

Per lungo tempo, essa ha infatti individuato l'oggetto della tutela - conformemente all'originaria impostazione del codice penale - nel buon costume e nella moralità pubblica (dunque, in un interesse "metaindividuale" e indisponibile). Nel 2004 tale indirizzo è stato oggetto di revisione, essendosi affermato, in alcune pronunce, che la legge in questione mirerebbe, in realtà, principalmente a salvaguardare la dignità e la libertà di determinazione della persona che si prostituisce (Corte di cassazione, sezione terza penale, 8 giugno 2004-2 settembre 2004, n. 35776; abbina pariteticamente tale interesse individuale alla protezione della moralità pubblica e del buon costume, Corte di cassazione, sezione terza penale, 9 novembre 2004-21 gennaio 2005, n. 1716). Ed è proprio valorizzando il riferimento alla libera autodeterminazione della persona nella sfera sessuale, operato dal nuovo indirizzo giurisprudenziale (peraltro in combinazione alla dignità), che la Corte rimettente nega che le norme censurate possano ritenersi rispettose del principio di offensività: se la persona ha liberamente scelto di prostituirsi, chi l'aiuta a realizzare la sua scelta recherebbe un vantaggio, e non un danno, allo stesso interesse tutelato.

Successivamente, peraltro, la giurisprudenza di legittimità ha conosciuto una ulteriore evoluzione. Secondo le più recenti pronunce in materia, infatti, il bene protetto dalla legge n. 75 del 1958 non sarebbe né la morale pubblica, né la libera autodeterminazione sessuale della persona che esercita il meretricio, la quale, se fosse conculcata contro la sua volontà, darebbe luogo a ben diversi reati. La tutela si focalizzerebbe, invece, soltanto sulla dignità della persona



esplicata attraverso lo svolgimento dell'attività sessuale, che non potrebbe costituire materia di contrattazioni (Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenze 17 novembre 2017-30 marzo 2018, n. 14593 e 19 luglio 2017-7 febbraio 2018, n. 5768).

Questa nuova correzione di rotta è criticata dalle parti costituite, le quali ravvisano in essa un mero espediente per evitare di dover riconoscere l'illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate. Il richiamo al concetto di dignità - che nella cornice del più recente orientamento assume chiaramente una valenza oggettiva - maschererebbe, nella sostanza, una riesumazione della vecchia prospettiva della tutela della morale dominante: valore insuscettibile - in assunto - di assurgere a oggetto della tutela penale, ostandovi il principio di laicità dello Stato, che impedirebbe di assoggettare a pena determinate condotte solo perché considerate dai più eticamente scorrette.

7.3.- Al riguardo, è peraltro dirimente il rilievo che le incriminazioni oggetto dell'odierno scrutinio si rivelano, comunque sia, conciliabili con il principio di offensività "in astratto" ove riguardate nell'ottica della protezione dei diritti fondamentali dei soggetti vulnerabili e delle stesse persone che esercitano la prostituzione per scelta, nei termini già illustrati: ottica nella quale esse risultano rispettose dei canoni indicati dalla giurisprudenza di questa Corte, appena sopra ricordati.

Quanto precede non significa, peraltro - come appare evidente - che l'incriminazione delle "condotte parallele" alla prostituzione rappresenti una soluzione costituzionalmente imposta e che il legislatore non possa, nella sua discrezionalità, decidere di fronteggiare i pericoli insiti nel fenomeno della prostituzione con una strategia diversa. Quella in esame rientra, semplicemente, nel ventaglio delle possibili opzioni di politica criminale, non contrastanti con la Costituzione.

In rapporto alla disciplina vigente, resta d'altra parte ferma, in ogni caso, l'operatività del principio di offensività nella sua proiezione concreta e, dunque, il potere-dovere del giudice comune di escludere la configurabilità del reato in presenza di condotte che, in rapporto alle specifiche circostanze, si rivelino concretamente prive di ogni potenzialità lesiva.

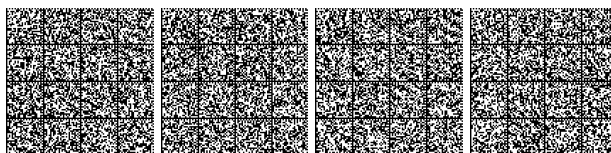
8.- Infondata è anche l'ultima questione, con la quale si denuncia il difetto di determinatezza e tassatività della sola fattispecie del favoreggiamento.

Questa Corte ha già avuto modo di dichiarare non fondata analoga questione, sollevata all'indomani dell'entrata in vigore della legge n. 75 del 1958, anche con riguardo alla fattispecie dello sfruttamento (sentenza n. 44 del 1964, ribadita dalla successiva ordinanza n. 98 del 1964). La conclusione va qui confermata.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, «l'inclusione nella formula descrittiva dell'illecito di espressioni sommarie, di vocaboli polisensivi, ovvero di clausole generali o concetti "elastici", non comporta un vulnus del parametro costituzionale evocato, quando la descrizione complessiva del fatto incriminato consenta comunque al giudice - avuto riguardo alle finalità perseguite dall'incriminazione ed al più ampio contesto ordinamentale in cui essa si colloca - di stabilire il significato di tale elemento mediante un'operazione interpretativa non esorbitante dall'ordinario compito a lui affidato: quando cioè quella descrizione consenta di esprimere un giudizio di corrispondenza della fattispecie concreta alla fattispecie astratta, sorretto da un fondamento ermeneutico controllabile; e, correlativamente, permetta al destinatario della norma di avere una percezione sufficientemente chiara ed immediata del relativo valore precettivo» (sentenza n. 25 del 2019; nello stesso senso, sentenze n. 172 del 2014, n. 282 del 2010, n. 21 del 2009, n. 327 del 2008 e n. 5 del 2004).

Nella specie, la descrizione del fatto incriminato, nella sua "asciuttezza" - «chiunque in qualsiasi modo favorisca [...] la prostituzione altrui» - fa perno, comunque sia, su un concetto, quale quello di favoreggiamento, di ampio e sperimentato uso nell'ambito del diritto penale, e che compare (sia pure senza l'inciso «in qualsiasi modo») anche in rapporto al delitto di prostituzione minorile (art. 600-bis, primo comma, cod. pen.).

Per questo verso, la disposizione incriminatrice non è affatto più indeterminata di quanto lo sia la generale disposizione sul concorso di persone nel reato (art. 110 cod. pen.), costruita anch'essa come clausola sintetica («[q]uando più persone concorrono nel medesimo reato»). Il favoreggiamento, del resto, non è altro che una forma di concorso materiale nella prostituzione altrui (pur con la particolarità che, per le ragioni già poste in evidenza, nell'occasione è punito solo il compartecipe e non l'autore del fatto).



Contrariamente a quanto ritiene la Corte rimettente, nessun argomento a sostegno della tesi dell'indeterminatezza del precetto può essere ricavato dall'indirizzo giurisprudenziale secondo il quale, ai fini della punibilità, la condotta di favoreggiamento deve essersi risolta in un aiuto alla prostituzione, e non già alla persona dedita ad essa (per tutte, Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenze 4 febbraio 2014-17 febbraio 2014, n. 7338 e 22 maggio 2012-21 settembre 2012, n. 36595). L'affermazione è, infatti, sintonica al testo della norma censurata - il quale esige che la condotta incriminata favorisca l'attività, e non la persona che la esercita - e mira proprio ad evitare indebite dilatazioni della sfera applicativa della figura criminosa. L'esistenza, poi, di dubbi o contrasti riguardo alla concreta applicazione del principio in rapporto a determinate fattispecie non vale, di per sé, a dimostrare il difetto di precisione del precetto, trattandosi di evenienza che rientra nella fisiologia dell'ermeneutica giudiziale.

Cade, con ciò, anche la censura di violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'ingiustificata disparità di trattamento di situazioni in assunto analoghe.

9.- Alla luce delle considerazioni che precedono, le questioni vanno dichiarate, pertanto, non fondate in relazione a tutti i parametri evocati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, primo comma, numeri 4), prima parte, e 8), della legge 20 febbraio 1958, n. 75 (Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui), sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 13, 25, secondo comma, 27 e 41 della Costituzione, dalla Corte d'appello di Bari con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

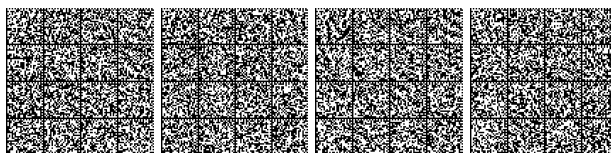
Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 giugno 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



ALLEGATO:
ordinanza letta all'udienza del 5 marzo 2019

ORDINANZA

Rilevato che nel giudizio di legittimità costituzionale promosso dalla Corte di Appello di Bari con ordinanza del 6 febbraio 2018 (r.o. n. 71 del 2018), hanno depositato un unitario atto di intervento l'Associazione Rete per la Parità, l'Associazione Donne in quota, l'Associazione Coordinamento italiano della Lobby Europea delle Donne/Lef-Italia, l'Associazione Salute Donna, l'Associazione UDI (Unione Donne in Italia), l'Associazione Resistenza Femminista e l'Associazione IROKO ONLUS; ha, altresì, depositato atto di intervento l'Associazione Differenza Donna Onlus;

che le suindicate associazioni hanno depositato memoria, rispettivamente, il 12 e il 13 febbraio 2019. Considerato che le associazioni intervenienti non rivestono la qualità di parti del giudizio principale; che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la partecipazione al giudizio di legittimità costituzionale è circoscritta, di norma, alle parti del giudizio *a quo*, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale (artt. 3 e 4 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale);

che a tale disciplina è possibile derogare - senza venire in contrasto con il carattere incidentale del giudizio di costituzionalità - soltanto a favore di soggetti terzi che siano titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura (*ex plurimis*, sentenze n. 13 del 2019, n. 217 e n. 180 del 2018, ordinanze allegata alle sentenze n. 194 del 2018, n. 29 del 2017, n. 286 e n. 243 del 2016);

che il presente giudizio - che ha ad oggetto l'art. 3, primo comma, numero 4), prima parte, e numero 8), della legge 20 febbraio 1958, n. 75, «nella parte in cui configura come illecito penale il reclutamento ed il favoreggiamento della prostituzione volontariamente e consapevolmente esercitata» - non è destinato a produrre, nei confronti delle associazioni intervenienti, effetti immediati, neppure indiretti;

che, pertanto, esse non sono legittimate a partecipare al giudizio dinanzi a questa Corte.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili gli interventi dell'Associazione Rete per la Parità, dell'Associazione Donne in quota, dell'Associazione Coordinamento italiano della Lobby Europea delle Donne/Lef-Italia, dell'Associazione Salute Donna, dell'Associazione UDI (Unione Donne in Italia), dell'Associazione Resistenza Femminista, dell'Associazione IROKO ONLUS e dell'Associazione Differenza Donna Onlus.

F.to: Giorgio Lattanzi, *Presidente*





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 49

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 marzo 2019
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Norme della Regione autonoma Sardegna - Modifiche alle leggi regionali n. 20 e n. 21 del 2014, istitutive, rispettivamente, dei Parchi naturali regionali di Gutturu Mannu e di Tepilora - Organi del parco - Attribuzione delle funzioni di revisore dei conti al “revisore dei conti”, in sostituzione del “collegio dei revisori dei conti”.

Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Sardegna - Gestione dei terreni da parte dell’Agenzia Forestas - Inquadramento a carattere temporaneo, nel proprio organico, del personale impegnato dagli affittuari.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Tolleranze edilizie - Disciplina - Applicazione nelle ipotesi di disposizioni in materia di distanze e di requisiti igienico-sanitari che individuano misure minime.

Sanità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Durata delle attestazioni o certificazioni di malattie croniche - Individuazione da parte della Giunta regionale delle malattie e delle condizioni di salute, da inserire in un apposito elenco, ai fini delle prestazioni sanitarie o sociali nel territorio regionale.

Lavoro e occupazione - Norme della Regione autonoma Sardegna - Disposizioni in materia di formazione professionale - Iscrizione d’ufficio nella lista speciale ad esaurimento dei soggetti che abbiano fatto ricorso al giudice amministrativo.

– Legge della Regione autonoma Sardegna 11 gennaio 2019, n. 1 (Legge di semplificazione 2018), artt. 4, comma 1, lettera a); 5, comma 1, lettera a); 7, comma 2; 13; 53; 59; e 61.

Ricorso *ex art.* 127 Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall’Avvocatura generale dello Stato codice fiscale n. 80224030587, fax 06/96514000 e Pec roma@mailcert.avvocaturastato.it presso i cui uffici *ex lege* domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12, nei confronti della Regione autonoma della Sardegna, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro-tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 4, comma 1, lettera a); 5, comma 1, lettera a); 7, comma 2, 13, 53, 59 e 61 della legge regionale della Sardegna 11 gennaio 2019, n. 1, recante «Legge di semplificazione 2018», pubblicata nel B.U.R. del 17 gennaio 2019, n. 4, giusta delibera del Consiglio dei ministri in data 7 marzo 2019.

La legge della Regione Sardegna n. 1 dell’11 gennaio 2019 citata, che consta di 64 articoli, detta disposizioni in tema di semplificazione.

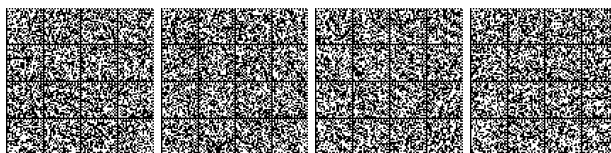
È avviso del Governo che, con le norme denunciate in epigrafe, la Regione autonoma della Sardegna abbia ecceduto dalla propria competenza statutaria, legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, «Statuto speciale per la Sardegna», e successive integrazioni e modificazioni, in violazione della normativa costituzionale, come si confida di dimostrare in appresso con l’illustrazione dei seguenti motivi,

1. Gli articoli 4, comma 1, lettera a) e 5, comma 1, lettera a) della legge regionale n. 1 del 2019 citata violano gli articoli 97 e 117, comma 2, lettera s), della Costituzione in relazione all’art. 24 della legge 6 dicembre 1991, n. 394.

1.1. L’art. 4, della legge regionale n. 1 del 2019 citata, rubricato «Modifiche alla legge regionale n. 20 del 2014 (Parco di Gutturu Mannu)», al comma 1, lettera a), modifica l’art. 3, comma 2, della legge regionale n. 20 del 2014, sostituendo la lettera c), che inseriva, tra gli organi dell’Ente, «il collegio dei revisori dei conti», prevedendo al suo posto un organo monocratico, il «revisore dei conti».

Analoga modifica viene apportata dall’art. 5, comma 1, lettera a), citato, rubricato «Modifiche alla legge regionale n. 21 del 2014 (Parco di Tempilora)», che modifica l’art. 3, comma 2, lettera c), della legge regionale n. 21 del 2014, ove, in sostituzione del «collegio dei revisori dei conti», prevede un organo monocratico, il «revisore dei conti».

Le norme censurate in riferimento agli enti gestori delle aree protette attribuiscono, dunque, le funzioni di revisore dei conti a un organo monocratico in contrasto con quanto previsto dalla legge quadro sulle aree protette.



La legge 6 dicembre 1991, n. 394, infatti, all'art. 24, rubricato «Organizzazione amministrativa del parco naturale», ai commi 2, prevede espressamente che «...1. in relazione alla peculiarità di ciascuna area interessata, ciascun parco naturale regionale prevede, con apposito statuto, una differenziata firma organizzativa, indicando i criteri per la composizione del consiglio direttivo, la designazione del presidente e del direttore, i poteri del consiglio, del presidente e del direttore, la composizione e i poteri del collegio dei revisori dei conti e degli organi di consulenza tecnica e scientifica, le modalità di convocazione e di funzionamento degli organi statutari, la costituzione delle comunità del parco; 2. nel collegio dei revisori dei conti deve essere assicurata la presenza di un membro designato dal Ministro del tesoro.»

Il suddetto art. 24 della legge n. 394 del 1991, nel solco del disposto dell'art. 9, commi 2 e comma 10, della medesima legge, contempla, pertanto, tra gli organi del Parco regionale il collegio dei revisori dei conti, all'interno del quale deve essere ricompresa la presenza di un membro designato dal Ministro del tesoro (ora Ministero dell'economia e delle finanze).

Per quanto esposto le predette previsioni della legge regionale n. 1 del 2019, che si impugnano, incidono in maniera palese sull'assetto organizzativo interno dell'ente parco, come predeterminato dal parametro interposto statale costituito dalla citata «Legge quadro sulle aree protette» n. 394 del 1991, in mancanza di specifica facoltà normativamente riconosciuta, operando una illegittima variazione novativa organica con conseguenti riflessi sotto il profilo della regolarità amministrativa dell'Ente parco stesso.

Le norme regionali censurate intervengono in una materia di competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione in tema di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» e non rispettano la normativa statale che fissa criteri generali di tutela validi per tutto il territorio nazionale, trasformando la struttura dell'organo di revisione da collegiale in monocratico, incidendo sulla sua funzionalità, in chiave di riduzione di tutela e, pertanto, violano anche l'art. 97 della Costituzione.

1.1.2. La disciplina delle aree protette rientra, infatti, nella competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente» ex art. 117, secondo comma, lettera s), ed è contenuta nella citata legge n. 394 del 1991 che detta i principi fondamentali della materia, ai quali la legislazione regionale è chiamata ad adeguarsi (sentenze n. 315 e n. 193 del 2010, n. 44, n. 269 e n. 325 del 2011, n. 14 del 2012, n. 212 del 2014 e n. 36 del 17 febbraio 2017), quale norma interposta, (sentenze n. 44 del 2011 n. 315 e n. 20 del 2010), espressione, per l'appunto, dell'esercizio della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Le regioni, pertanto, nell'ambito di aree protette, possono soltanto determinare maggiori livelli di tutela, ma non derogare alla legislazione statale.

In particolare, la giurisprudenza costituzionale ha chiarito come «il territorio dei parchi siano essi nazionali o regionali ben (possa) essere oggetto di regolamentazione da parte della regione, in materie riconducibili ai commi terzo e quarto dell'art. 117 Cost., purché in linea con il nucleo minimo di salvaguardia del patrimonio naturale, da ritenere vincolante per le regioni». (sentenze n. 232 del 2008, punto 5 del Considerato in diritto; e n. 44 del 2011 citata).

Nell'ambito, quindi, delle materie di loro competenza le regioni trovano un limite negli standard di tutela fissati a livello statale. Questi, tuttavia, non impediscono al legislatore regionale di adottare discipline normative che prescrivano livelli di tutela dell'ambiente più elevati (sentenze n. 149 del 2015; n. 267 del 2016; n. 74 del 2017; e n. 66 del 2018), i quali «implicano logicamente il rispetto degli standard adeguati e uniformi fissati nelle leggi statali» (sentenza n. 315 del 2010).

La legge quadro n. 394 del 1991 citata è stata costantemente ricondotta dalla giurisprudenza costituzionale alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (da ultimo, sentenze n. 74 e n. 36 del 2017), da ciò derivandone, dunque, che le regioni sono tenute ad adeguarsi ai principi fondamentali da essa dettati, pena l'invasione di un ambito materiale di esclusiva spettanza statale.

La stessa giurisprudenza costituzionale ha affermato che lo standard minimo uniforme di tutela nazionale si estrinseca nella predisposizione da parte degli enti gestori delle aree protette «di strumenti organizzativi, programmatici e gestionali per la valutazione di rispondenza delle attività svolte nei parchi alle esigenze di protezione» dell'ambiente e dell'ecosistema». (sentenza n. 171 del 2012; nello stesso senso, le sentenze n. 387 del 2008; n. 263 e n. 44 del 2011 citata; e n. 74 del 2017 citata).

La predetta legge quadro n. 394 del 1991 non si limita, dunque, a dettare standard minimi uniformi atti a tutelare soltanto i parchi e le riserve naturali nazionali e regionali - istituiti ai sensi dell'art. 8 della legge quadro (rispettivamente, con decreto del Presidente della Repubblica e con decreto del Ministro dell'ambiente) - ma impone anche un nucleo minimo di tutela del patrimonio ambientale rappresentato dai parchi e dalle riserve naturali regionali, che vincola il legislatore regionale nell'ambito delle proprie competenze.



Anche in relazione alle aree protette regionali, invero, il legislatore statale ha predisposto un modello fondato sull'individuazione del loro soggetto gestore, ad opera della legge regionale istitutiva (art. 23), sull'adozione, «secondo criteri stabiliti con legge regionale in conformità ai principi di cui all'art. 11, di regolamenti delle aree protette» (art. 22, comma 1, lettera *d*), peraltro significativamente ed espressamente ricompreso tra i «principi fondamentali per la disciplina delle aree naturali protette regionali»), nonché su un modello organizzativo tramite il quale siano attivate le finalità del parco naturale regionale (art. 24).

Il legislatore statale ha previsto, per le aree naturali protette regionali, un quadro normativa meno dettagliato di quello predisposto per le aree naturali protette nazionali, tale che le regioni abbiano un qualche margine di discrezionalità tanto in relazione alla disciplina delle stesse aree protette regionali quanto sul contemperamento tra la protezione di queste ultime e altri interessi meritevoli di tutela da parte dello stesso legislatore regionale.

Deve essere, comunque, garantita la conforme corrispondenza ai canoni previsionali inderogabili imposti dalla normativa nazionale, quale manifestazione di quello standard minimo di tutela che il legislatore statale ha individuato nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» e che, come detto, le regioni possono prevedere con un surplus di tutela, ma non derogare *in peius* come nel caso di specie, ove in aperto contrasto con la norma primaria statale, la complessa e delicata funzione di riscontro contabile sugli atti dell'ente parco è stata di fatto trasferita da un organo a collegiale costituito per garantire il rispetto del principio di buon andamento della Costituzione anche in relazione all'art. 97 della Costituzione (il collegio dei revisori dei conti, al cui interno trova, altresì, collocazione specifico rappresentante dell'Amministrazione centrale finanziaria) a un organo monocratico.

Pertanto, sebbene la Regione autonoma della Sardegna goda di competenza legislativa di tipo primario in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della regione e stato giuridico ed economico del personale», ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera *a*), dello Statuto speciale, approvato con la citata legge costituzionale n. 3/1948, tale competenza, ai sensi della richiamata norma statutaria, deve attuarsi «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica».

Le norme impugnate, pertanto, incidono sull'assetto organizzativo dell'Ente Parco, come predeterminato dal parametro interposto statale costituito dalla citata «Legge quadro sulle aree protette» n. 394 del 1991, in violazione degli articoli 97 e 117, comma 2, lettera *s*), della Costituzione, con riflessi sotto il profilo della regolarità ed efficienza dell'attività dell'Ente stesso.

2. L'art. 7, comma 2, della legge regionale n. 1 del 2019 citata viola gli articoli 97 e 117, comma 2, lettera *l*), della Costituzione in relazione all'art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

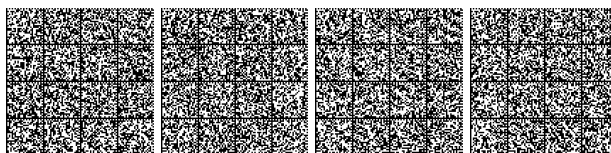
L'art. 7, comma 2, della legge regionale n. 1/2019 citata prevede che l'Agenzia Forestas, nell'ambito dell'acquisizione dei terreni di cui al comma 1, «Al fine di garantire la continuità gestionale dei terreni e delle strutture, è autorizzata ad inquadrare, temporaneamente, nel proprio organico, il personale impegnato dagli affittuari fino alla data di risoluzione del contratto anche attraverso un percorso triennale di utilizzo, nell'ambito delle risorse disponibili nel proprio bilancio e nel rispetto delle vigenti facoltà assunzionali.»

La norma configura un inquadramento del personale assunto per contratto nei ruoli regionali dell'Agenzia Forestas in conseguenza del solo «utilizzo triennale», senza uno scrutinio o una valutazione delle esigenze dell'Ente e dell'attività svolta.

L'art. 36 del decreto legislativo n. 165/2001 citato, dispone che nel pubblico impiego le assunzioni a tempo determinato possono avvenire esclusivamente per rispondere a esigenze temporanee ed eccezionali che, peraltro, non sussistono nel caso di specie e, comunque, non possono essere individuate nel «fine di garantire la continuità gestionale dei terreni e delle strutture», essendo tale finalità non circoscritta espressamente nel tempo, né eccezionale.

Va osservato, inoltre, che, secondo il costante orientamento giurisprudenziale, a seguito della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione è retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva.

In particolare, dalla norma fondamentale, principio della materia, l'art. 2, comma 3, terzo e quarto periodo, del decreto legislativo n. 165/2001 citato, significativamente intitolato «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni», discende che il trattamento economico dei dipendenti pubblici è affidato ai contratti collettivi, cosicché la disciplina di detto trattamento e, più in generale, quella del rapporto di impiego pubblico rientra nella materia «ordinamento civile» riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (sentenze n. 160 del 2017; n. 72 del 2017; n. 211 e n. 61 del 2014; n. 286 e 225 del 2013; n. 290 e n. 215 del 2012; n. 339 e n. 77 del 2011; n. 332 e n. 151 del 2010). Dal richiamato orientamento giurisprudenziale consegue che la materia «ordinamento civile», di cui all'art. 117, comma 2, lettera *l*), della Costituzione, è materia trasversale, che esclude la concorrenza di



competenze e, quindi, la rilevanza della residua competenza regionale in punto di organizzazione anche per le autonomie speciali, pur a fronte di esplicite statuizioni di livello costituzionale degli statuti regionali speciali sulla competenza legislativa primaria in tema di «stato giuridico ed economico» del personale (sentenze n. 61/2014; n. 77/2013; n. 290/2012). Pertanto, sebbene la Regione autonoma della Sardegna goda di competenza legislativa di tipo primario in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della regione e stato giuridico ed economico del personale», ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera *a*), dello Statuto speciale, approvato con la citata legge costituzionale n. 3/1948, tale competenza, ai sensi della richiamata norma statutaria, deve attuarsi «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica».

Conclusivamente, «l'inquadramento temporaneo», in assenza di una procedura selettiva, consente la costituzione di un rapporto di lavoro a tempo determinato con la pubblica amministrazione regionale in violazione del principio di accesso al pubblico impiego per concorso di cui all'art. 97, comma 3, della Costituzione e contrasta con l'art. 117, lettera *l*), della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolati dal codice civile (contratti collettivi).

3. L'art. 13 della legge regionale n. 1/2019 citata viola l'art. 117, comma 2, lettera *l*), della Costituzione in relazione all'art. 2-bis decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.

L'art. 13 citato, rubricato «Modifiche all'art. 7-bis della legge regionale n. 23 del 1985 (tolleranze edilizie)», dispone che «1. Dopo il comma 1 dell'art. 7-bis della legge regionale 11 ottobre 1985, n. 23 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, di risanamento urbanistico e di sanatoria di insediamenti ed opere abusive, di snellimento ed accelerazione delle procedure espropriative), è aggiunto il seguente: «1-bis. La disposizione di cui al comma 1 si applica anche nei casi in cui le previsioni legislative o regolamentari, comprese le disposizioni in materia di distanze e di requisiti igienico-sanitari, individuano misure minime».

L'art. 7-bis citato, al comma 1, prevede che «Sono considerate tolleranze edilizie, con conseguente inapplicabilità delle disposizioni in materia di parziale difformità, le violazioni di altezza, distacchi, cubatura o superficie coperta che non eccedano per singola unità immobiliare il 2% delle misure progettuali.»

La complessiva lettura dell'art. 7-bis della legge regionale 11 ottobre 1985, n. 23 citata comporta che le c.d. «tolleranze edilizie» trovino applicazione «anche nelle ipotesi di disposizioni in materia di distanze e di requisiti igienico-sanitari che individuano misure minime».

Ne deriva una lesione della competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera *l*), della Costituzione.

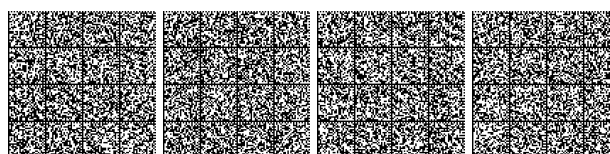
Il decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, contenente il «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo *A*)», all'art. 2-bis, rubricato «Deroghe in materia di limiti di distanza tra fabbricati», dispone che «Ferma restando la competenza statale in materia di ordinamento civile con riferimento al diritto di proprietà e alle connesse norme del codice civile e alle disposizioni integrative, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano possono prevedere, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, e possono dettare disposizioni sugli spazi da destinare agli insediamenti residenziali, a quelli produttivi, a quelli riservati alle attività collettive, al verde e ai parcheggi, nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali».

Il decreto ministeriale n. 1444 del 1968, richiamato dalla predetta norma statale, è stato emesso ai sensi dell'art. 41-*quinqies* della legge 17 agosto 1942, n. 1150, recante la «Legge urbanistica» (introdotto dall'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765), che, quanto alla regolamentazione delle distanze, introduce norme cogenti e inderogabili (sentenza n. 114 del 2012).

L'art. 41-*quinqies* della legge n. 1150/1942 citato ha, infatti, previsto per i Comuni l'osservanza dei «limiti inderogabili» di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati (al comma 8), disponendo che «I limiti e i rapporti previsti dal precedente comma sono definiti per zone territoriali omogenee, con decreto del Ministro per i lavori pubblici di concerto con quello per l'Interno, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici». (al comma 9).

È, del resto, principio affermato dalla giurisprudenza costituzionale, con riferimento alla portata applicativa dell'art. 2-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 citato, che la legislazione regionale, che interviene sulle distanze, interferendo con l'ordinamento civile, è legittima solo in quanto persegue chiaramente finalità di carattere urbanistico, demandando l'operatività dei suoi precetti a strumenti urbanistici funzionali a un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio (sentenze n. 232 del 2005 e n. 176 del 2016).

Le norme regionali che, invece, disciplinano le distanze tra edifici per altre finalità risultano invasive della materia «ordinamento civile» riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentenza n. 134 del 2014).



In materia di distanze fra costruzioni, il riparto di competenze tra Stato e regione, trova il «punto di equilibrio» tra gli ambiti di competenza, rispettivamente, «esclusiva» dello Stato (in ragione dell'attinenza di detta disciplina alla materia ordinamento civile") e «concorrente» della regione, nella materia «governo del territorio» (per il profilo della insistenza dei fabbricati su territori che possono avere, rispetto ad altri, specifiche caratteristiche anche naturali o storiche)

L'art. 9 del decreto ministeriale n. 1444 del 1968 citato è dotato di efficacia precettiva e inderogabile (sentenze n. 114 del 2012 e n. 232 del 2005 citate; ordinanza n. 173 del 2011).

Come statuito dalla giurisprudenza costituzionale, «in tale ambito, questa Corte ha in più occasioni precisato che le norme in materia di distanze fra edifici costituiscono principio inderogabile che integra la disciplina privatistica delle distanze. In particolare, data la connessione e le interferenze tra interessi privati e interessi pubblici in tema di distanze tra costruzioni, l'assetto costituzionale delle competenze in materia di governo del territorio interferisce con la competenza esclusiva dello Stato a fissare le distanze minime, sicché le regioni devono esercitare le loro funzioni nel rispetto dei principi della legislazione statale, potendo, nei limiti della ragionevolezza, fissare limiti maggiori. Le deroghe alle distanze minime, poi, devono essere inserite in strumenti urbanistici funzionali ad un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio, poiché la loro legittimità è strettamente connessa agli assetti urbanistici generali e quindi al governo del territorio, non, invece, ai rapporti tra edifici confinanti isolatamente considerati (sentenza n. 232 del 2005).» (sentenza n. 114 del 2012 citata, punto 8.3. del Considerato in diritto).

Pertanto, l'art. 13 citato, nell'estendere il campo di applicazione dell'art. 7-bis, della legge n. 23 del 1985 citato «anche nei casi in cui le previsioni legislative o regolamentari, comprese le disposizioni in materia di distanze e di requisiti igienico sanitari, individuano misure minime», non rispetta la competenza dello Stato in materia di «ordinamento civile», in violazione dell'art. 117, comma 2, lettera l), della Costituzione.

4. L'art. 53 della legge regionale n. 1 del 2019 citata viola l'art. 117, comma 2, lettera m), della Costituzione.

L'art. 53, rubricato «Durata delle attestazioni o certificazioni di malattie croniche», al comma 3, dispone che «La Giunta regionale, su proposta dell'Assessore competente in materia di sanità, individua le malattie e le condizioni di salute di cui al comma 1, inserendole in un apposito elenco da pubblicarsi nel Bollettino Ufficiale della Regione autonoma della Sardegna (BURAS)».

La norma censurata va letta in correlazione con il precedente comma 1, secondo cui «Le attestazioni o le certificazioni di malattie croniche o di condizioni di salute necessarie al fine di ottenere prestazioni sanitarie, socio-sanitarie o sociali nel territorio regionale producono effetti sino all'eventuale regressione della malattia o della condizione di salute ad un livello non più compatibile con l'ottenimento della prestazione».

La previsione normativa contenuta nel comma 3, del citato art. 53, è lacunosa e generica e interferisce nella materia di competenza statale con riferimento ai «livelli essenziali delle prestazioni», art. 117, comma 2, lettera m), della Costituzione, nella misura in cui, in maniera molto generica, e, peraltro, senza fare alcun richiamo alle previsioni di cui al decreto legislativo 28 aprile 1998, n. 124, recante «Ridefinizione del sistema di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie e del regime delle esenzioni, a norma dell'art. 59, comma 50, della legge 27 dicembre 1997, n. 449», né tantomeno ai regolamenti attuativi, di cui ai decreti ministeriali Sanità 28 maggio 1999, n. 329 (nella *Gazzetta Ufficiale* n. 226 del 25 maggio 1999) e 18 maggio 2001, n. 279 (nella *Gazzetta Ufficiale* n. 160 del 12 luglio 2001), si pone l'obiettivo di individuare, da parte della Giunta regionale, «le malattie e le condizioni di salute di cui al comma 1, inserendole in un apposito elenco da pubblicarsi nel Bollettino Ufficiale della Regione autonoma della Sardegna».

È principio affermato dalla giurisprudenza che il confine fra terapie ammesse e terapie non ammesse, sulla base delle acquisizioni scientifiche e sperimentali, è determinazione che investe direttamente e necessariamente i principi fondamentali della materia, collocandosi «all'incrocio fra due diritti fondamentali della persona malata: quello ad essere curato efficacemente, secondo i canoni della scienza e dell'arte medica; e quello ad essere rispettato come persona, e in particolare nella propria integrità fisica e psichica (sentenza n. 282 del 2002), diritti la cui tutela non può non darsi in condizioni di fondamentale eguaglianza su tutto il territorio nazionale». (sentenza n. 338 del 2003, punto 5.1. del Considerato in diritto).

Nella predetta sentenza è stata sottolineata la potenzialità lesiva di alcuni interventi normativi regionali posti in essere, nell'esercizio di una competenza legislativa concorrente, precisando al riguardo che «interventi legislativi regionali, posti in essere nell'esercizio di una competenza legislativa concorrente, come quella di cui le regioni godono in materia di tutela della salute (art 117, terzo comma, Cost.), sono costituzionalmente illegittimi ove pretendano di incidere direttamente sul merito delle scelte terapeutiche in assenza - o in difformità da - determinazioni assunte a livello nazionale, e quindi introducendo una disciplina differenziata, su questo punto, per una singola regione». (sentenza n. 338 del 2003, punto 5.1. del Considerato in diritto).



Riguardo poi ai commi 1 e 2 del medesimo art. 53, relativi alle modalità individuate per dare attuazione alla norma, dal dettato normativo stesso non appare chiaro in che modo il sanitario curante, istituzionalmente deputato ad attestare lo stato di malattia dell'assistito e, quindi, ad approntare diagnosi e prognosi, dovrebbe procedere all'individuazione delle amministrazioni destinatarie della comunicazione in questione.

Non sono, inoltre, specificate le modalità attraverso le quali il medesimo sanitario curante dovrebbe provvedere alla comunicazione alle stesse amministrazioni interessate.

Inoltre il decreto ministeriale Salute 23 novembre 2012, (nella *Gazzetta Ufficiale* n. 33 dell'8 febbraio 2013), recante «Definizione del periodo minimo di validità dell'attestato di esenzione dalla partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie» indica, all'allegato 1, il periodo minimo di validità dell'attestato di esenzione dalla partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie in relazione alle diverse malattie croniche e invalidanti e alla possibilità di miglioramento delle condizioni di salute dell'assistito, valutata in base alle evidenze scientifiche (*cf.* art. 4, comma 4-*bis*, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, recante «Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo», convertito con modificazioni con la legge 4 aprile 2012, n. 35).

Tale indicazione, tuttavia, è finalizzata esclusivamente a determinare la durata minima dell'attestato di esenzione per patologia.

È facoltà delle singole regioni fissare periodi di validità dell'attestato più lunghi di quelli indicati dal menzionato decreto ministeriale 23 novembre 2012 (art. 1, comma 2. Tuttavia, in base alla normativa statale vigente, solo una volta decorso il periodo di validità dell'attestato, l'assistito viene sottoposto a una nuova visita finalizzata al rilascio della certificazione per il rinnovo, da parte delle aziende sanitarie, dell'attestato di esenzione (*cf.* art. 1, comma 3, decreto ministeriale 23 novembre 2012 citato).

La norma censurata non coerente con la richiamata normativa perché dalla lettera dell'art. 53 citato si delinea il potere/dovere del medico curante di valutare, prima della suddetta scadenza, lo stato di salute del paziente affetto da malattia cronica, riducendo, di fatto, in caso di regressione della malattia, il periodo di validità dell'attestato di esenzione già rilasciato.

L'art. 53 citato, pertanto, appare lesivo dei livelli essenziali delle prestazioni sanitarie che compete allo Stato fissare ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera *m*), della Costituzione.

5. *L'art. 59 della legge regionale n. 1 del 2019 citata viola gli articoli 3, 51, comma 1, e 97, ultimo comma, della Costituzione.*

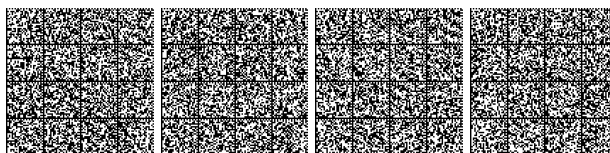
L'art. 59 citato, rubricato «Disposizioni in materia di formazione professionale», prevede che «1. I soggetti ricompresi nell'elenco di cui alla determinazione n. 4578 prot. n. 43229 del 4 ottobre 2018 del direttore generale dell'Assessorato regionale del lavoro, formazione professionale, cooperazione e sicurezza sociale che, alla data del 15 dicembre 2018, abbiano fatto ricorso al Tribunale amministrativo regionale avverso la medesima determinazione, sono iscritti d'ufficio alla lista speciale ad esaurimento di cui all'art. 6, comma 1, lettera *f*) della legge regionale 5 marzo 2008, n. 3 (legge finanziaria 2008), degli aventi diritto ai sensi dell'art. 11, comma 4, della legge regionale 11 gennaio 2018, n. 1 (Legge di stabilità 2018).»

La norma censurata consente l'iscrizione nell'elenco speciale di cui all'art. 6, comma 1, lettera *f*), della legge regionale 5 marzo 2008, n. 3 citata ai soggetti la cui domanda di iscrizione al suddetto elenco è stata archiviata con determina del 4 ottobre 2018, n. 4578, in conseguenza della mera proposizione di un ricorso amministrativo. A seguito dell'iscrizione nell'elenco la regione subentra agli enti di provenienza nei rapporti giuridici ed economici.

Dispone, infatti, l'art. 6, comma 1, lettera *f*) della legge regionale 5 marzo 2008, n. 3 citato che «...il personale iscritto nella lista resta a disposizione dell'Amministrazione regionale per essere impiegato dai centri regionali di formazione professionale, per l'attuazione del piano di cui al comma 2 e per ogni altra attività inerente alla formazione professionale; l'Amministrazione regionale, con effetto dalla data di iscrizione nella lista subentra agli enti di provenienza nelle convenzioni con gli enti locali, nei rapporti giuridici ed economici col personale suddetto al quale continua ad applicarsi il contratto collettivo di lavoro di settore e la rispettiva disciplina previdenziale privatistica, con oneri a carico dell'Amministrazione.»

L'art. 59 citato sembra essere riconducibile nella categoria delle leggi provvedimento in considerazione della *ratio* della norma, finalizzata, come detto, alla instaurazione di un rapporto di impiego con la regione per una delimitata categoria di soggetti, attraendo alla sfera legislativa quanto è normalmente affidato all'autorità amministrativa (sentenze n. 114 del 2017 e n. 214 del 2016).

È principio affermato dalla giurisprudenza (sentenza n. 275 del 2013, punto 7. del Considerato in diritto), che «Ascritta la disposizione censurata alla categoria delle leggi-provvedimento, occorre valutare se essa rispetti i limiti tracciati dalla giurisprudenza costituzionale e, in primo luogo, quello della ragionevolezza e non arbitrarietà (sentenze



n. 85 del 2013, n. 143 del 1989, n. 346 del 1991 e n. 429 del 1995). Si deve premettere, al riguardo, che queste leggi devono soggiacere ad un rigoroso scrutinio di legittimità costituzionale per il pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare e derogatorio (sentenze n. 85 del 2013; in senso conforme sentenze n. 20 del 2012 e n. 2 del 1997), con l'ulteriore precisazione che "tale sindacato deve essere tanto più rigoroso quanto più marcata sia [...] la natura provvedimentale dell'atto legislativo sottoposto a controllo (sentenza n. 153 del 1997)" (sentenza n. 137 del 2009, punto 2. del Considerato in diritto; in senso conforme sentenze n. 241 del 2008 e n. 267 del 2007).

La procedura delineata dalla norma regionale impugnata, consentendo l'iscrizione dei soggetti esclusi sulla base della mera proposizione di una domanda giudiziale e la conseguente instaurazione di rapporti di lavoro con l'ente regionale per effetto della proposizione di un ricorso amministrativo, viola il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, creando una disciplina particolare per alcuni soggetti; e consentendo la instaurazione di un rapporto di impiego con la regione senza il rispetto della procedura concorsuale, viola anche gli articoli 51, comma 1, e 97, ultimo comma, della Costituzione; violazioni ancora più evidenti alla luce della consolidata giurisprudenza costituzionale che afferma che la regola del pubblico concorso ammette eccezioni assolutamente rigorose e limitate (sentenza n. 293 del 2009), eccezioni non esistenti nel caso di specie.

6. *L'art. 61 della legge regionale n. del 2019 citata viola gli articoli 3, 117, commi 1, e 2, lettera l), della Costituzione, in relazione al titolo terzo del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.*

L'art. 61 citato, recante «Progressioni professionali», dispone che «Al personale del comparto di contrattazione regionale che abbia maturato i requisiti per le progressioni professionali per l'anno 2018 e non sia transitato nel livello economico superiore, sono riconosciuti gli effetti giuridici della progressione con decorrenza dal 1° gennaio 2018. Tale decorrenza ha valore ai fini del calcolo della permanenza effettiva in servizio nel livello retributivo.»

La disposizione non precisa se si tratta di passaggi tra le aree, ovvero di passaggio economico all'interno dell'area.

Nel primo caso dovrebbe, comunque, essere garantita la procedura transitoria prevista dall'art. 22 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante le «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche»; o quella ordinaria prevista dall'art. 54 del decreto legislativo n. 165 del 2001 citato.

Se, invece, si trattasse di passaggio economico all'interno dell'area, la disposizione confliggerebbe con gli orientamenti consolidati espressi dall'Aran, dal Dipartimento della funzione pubblica e dalla Corte dei conti, che prevedono, come decorrenza, una data non anteriore a quella dell'approvazione della graduatoria o della presa delle funzioni.

La retrodatazione introdotta dalla norma censurata confligge con i principi di coordinamento della finanza pubblica e con la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione che attiene all'«ordinamento civile», di cui agli articoli 117, comma 3, e 117, comma 2, lettera l), della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile (contratti collettivi).

Inoltre, il riconoscimento, con legge regionale, degli effetti giuridici delle progressioni al personale di cui si tratta, senza che siano rispettate le disposizioni contenute nel titolo III del decreto legislativo n. 165/2001 citato, relative alla contrattazione collettiva e rappresentatività sindacale, che indicano le procedure da seguire in sede di contrattazione e l'obbligo del rispetto della normativa contrattuale, confligge, anche per questo aspetto, con l'art. 117, lettera l), della Costituzione.

Si pone, altresì, in contrasto con il principio di eguaglianza fra i cittadini di cui all'art. 3 della Costituzione, poiché per il personale delle altre regioni, nella stessa situazione lavorativa, troverebbe applicazione un diverso trattamento contrattuale.

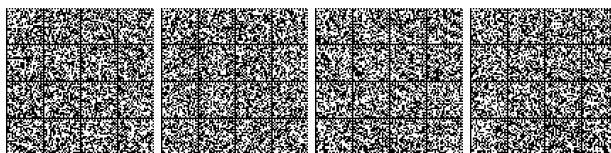
P. Q. M.

Per i suesposti motivi si conclude perché gli articoli 4, comma 1, lettera a); 5, comma 1, lettera a); 7, comma 2, 13, 53, 59 e 61 della legge regionale della Regione autonoma della Sardegna 11 gennaio 2019, n. 1, recante la «Legge di semplificazione 2018», pubblicata nel B.U.R. del 17 gennaio 2019, n. 4, siano dichiarati costituzionalmente illegittimi.

Si produce l'attestazione della deliberazione del Consiglio dei ministri del 7 marzo 2019.

Roma, 18 marzo 2019

Il Vice Avvocato Generale dello Stato: PALMIERI



n. 50

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 aprile 2019
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Animali - Norme della Regione Molise - Manifestazioni storico-culturali e tutela del benessere animale - Previsione che consente, per manifestazioni che prevedono l'impiego di equidi o altri ungulati, nel caso di impossibilità o non convenienza di ricoprire il tracciato con materiale idoneo ad attutire i colpi degli zoccoli, di assicurare il benessere degli animali mediante la dotazione di idonea ferratura e il cambio degli animali.

– Legge della Regione Molise 11 febbraio 2019, n. 1 (“Modifiche alla legge regionale 26 marzo 2015, n. 5 (Manifestazioni storico-culturali e tutela del benessere animale)”).

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Regione Molise, in persona del suo presidente *pro tempore*, per la declaratoria dell’illegittimità costituzionale della legge della Regione Molise n. 1 dell’11 febbraio 2019 pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Molise dell’11 febbraio 2019, n. 3, «Modifiche alla legge regionale 26 marzo 2015 n. 5 (Manifestazioni storico-culturali a tutela del benessere animale)» come da delibera del Consiglio dei ministri in data 4 aprile 2019.

Premessa.

L’art. 1 della legge regionale n. 1 dell’11 febbraio 2019, recante «Modifiche alla legge regionale 26 marzo 2015, n. 5 (Manifestazioni storico-culturali a tutela del benessere animale)», ha introdotto, all’art. 2 della suddetta legge regionale n. 5 del 2015, dopo il comma 4, il comma 4-*bis*.

Il comma 4 dell’art. 2 della legge regionale n. 5/2015 dispone: «qualora la manifestazione preveda l’impiego di equidi o altri ungulati, il terreno asfaltato o cementato è ricoperto da materiale idoneo ad attutire i colpi degli zoccoli degli animali».

Il comma 4-*bis*, introdotto dall’art. 1 della legge regionale n. 1/2019, a sua volta stabilisce: «Qualora, considerate la lunghezza e le caratteristiche del percorso, non sia possibile o conveniente ricoprire il tracciato di cui al comma 4, deve, comunque, essere assicurato il benessere degli animali con idonea ferratura atta ad attutire i colpi degli zoccoli ed evitare il rischio di scivolamento, e con la previsione del cambio degli animali secondo il regolamento di cui all’art. 2-*bis*».

L’art. 2 della legge regionale qui impugnata presenta svariati profili di illegittimità costituzionale:

per contrasto con i principi fondamentali in materia di tutela della salute e di benessere animale, in violazione dell’art. 117, comma 3 Cost.;

per violazione del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 117 e 118 della Costituzione;

per lesione dei vincoli derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea, in violazione dell’art. 117, comma 1, Cost.

Tanto premesso con il presente atto il Presidente del Consiglio dei ministri propone ricorso *ex art.* 127 Cost., per la declaratoria dell’illegittimità costituzionale della legge della Regione Molise n. 1 dell’11 febbraio 2019, per i seguenti

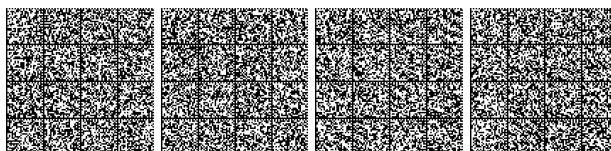
MOTIVI

A) *Violazione dell’art. 117, comma 3 della Costituzione.*

La disposizione introdotta dall’art. 1 della legge oggetto del presente ricorso consente di derogare a quanto previsto al precedente comma 4, allorché non sia possibile o conveniente attenersi.

Al ricorrere di tali situazioni di impossibilità o non convenienza (peraltro individuate con formulazione alquanto generica), il comma 4-*bis*, introdotto dall’art. 1 cit. della legge oggetto del presente ricorso, stabilisce che — in luogo di provvedere alla copertura del terreno asfaltato o cementato con «materiale idoneo ad attutire i colpi degli zoccoli degli animali» — si provveda, piuttosto, a dotare gli animali di idonea ferratura nonché a cambiare gli animali stessi secondo il regolamento di cui all’art. 2-*bis*.

La disposizione in esame non è in linea con i principi fondamentali in materia di tutela della salute e del benessere animale stabiliti dalla normativa statale, in violazione dell’art. 117, comma 3, della Costituzione.



La norma in esame contrasta infatti con quanto previsto dall'ordinanza contingibile e urgente del Ministero della salute del 21 luglio 2011 «concernente la disciplina di manifestazioni popolari, pubbliche o private, nelle quali vengono impiegati equidi al di fuori degli impianti e dei percorsi ufficialmente autorizzati» (*Gazzetta Ufficiale* n. 210 del 9 settembre 2011), più volte prorogata e, da ultimo per un periodo di ulteriori dodici mesi a decorrere dal 29 agosto 2018, giusta ordinanza del 26 luglio 2018 (*Gazzetta Ufficiale* n. 198 del 27 agosto 2018), applicabile alle manifestazioni in cui sono coinvolti i cavalli.

L'ordinanza succitata del 21 luglio 2011, all'Allegato A, recante «Requisiti tecnici e condizioni essenziali per la tutela dell'incolumità pubblica e del benessere degli animali», prevede «a) Il tracciato su cui si svolge la manifestazione deve garantire la sicurezza e l'incolumità dei fantini, dei cavalieri e degli equidi nonché delle persone che assistono alla manifestazione. b) Il fondo delle piste o dei campi su cui si svolge la manifestazione deve essere idoneo ad attutire l'impatto degli zoccoli degli equidi ed evitare scivolamenti» (enfasi aggiunta), con l'evidente fine — da un lato — di proteggere gli animali impiegati dalla dolorosa consunzione degli zoccoli e — dall'altro — di prevenire pericolosi scivolamenti, e ciò dichiaratamente per la tutela della sicurezza e della salute dei fantini, del pubblico e degli equidi.

La norma regionale — in quanto consente di sostituire l'intervento sul fondo del tracciato previsto nell'Allegato A all'ordinanza contingibile e urgente del 21 luglio 2011 con la ferratura degli zoccoli e il cambio degli animali — introduce una deroga non consentita ai principi sanciti dalla normativa statale in violazione dell'art. 117, comma 3 Cost. B) *Violazione del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 117 e 118 della Costituzione.*

Il comma 4-bis introdotto dall'art. 1 legge regionale Molise n. 11/2019 contrasta, inoltre, con l'Accordo tra il Ministro della salute, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano in materia di benessere degli animali da compagnia e pet-therapy del 6 febbraio 2003 (*Gazzetta Ufficiale* n. 51 del 3 marzo 2003) che, all'art. 8, rubricato «Manifestazioni popolari», dispone:

«Le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano si impegnano ad autorizzare lo svolgimento di gare di equidi o altri ungulati nel corso di manifestazioni popolari solo nel caso in cui:

a) la pista delle corse sia ricoperta da materiale idoneo ad attutire i colpi degli zoccoli degli animali sul terreno asfaltato o cementato;

b) il percorso della gara, nel caso di cui alla lettera a), sia circoscritto con adeguate sponde capaci di ridurre il danno agli animali, in caso di caduta, nonché per garantire la sicurezza e l'incolumità delle persone che assistono alle manifestazioni» (enfasi aggiunta).

Detto accordo, in linea con la giurisprudenza costituzionale, impegna le parti al rispetto di quanto sottoscritto, nel senso che il principio di leale collaborazione richiede che la sottoscrizione di accordi trovi un coerente seguito negli atti normativi successivi (*ex multis* sentenze numeri 24/2007 e 58/2007). La norma adottata dalla Regione Molise non costituisce, tuttavia, un seguito coerente all'Accordo in questione, in quanto consente di sostituire la copertura del fondo con la ferratura ed il cambio degli animali.

C) *Violazione dell'art. 117, comma 1 della Costituzione.*

La norma regionale in oggetto contrasta inoltre con quanto stabilito dalla «Convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia», conclusa a Strasburgo il 13 novembre 1987, ratificata con legge del 4 novembre 2010, n. 201, che — all'art. 9, comma 2 — prevede che non possano applicarsi trattamenti o procedimenti per elevare il livello naturale delle prestazioni degli animali qualora ciò possa a repentaglio la salute e il benessere degli animali stessi, durante le gare od in ogni altro momento.

La previsione di una modalità di svolgimento delle manifestazioni quale quella descritta, in quanto non atta a prevenire il rischio di scivolamenti e di altri pregiudizi alla salute ed al benessere degli animali, come si è detto ai punti che precedono, concretizza la violazione del principio sancito nella suddetta Convenzione europea.

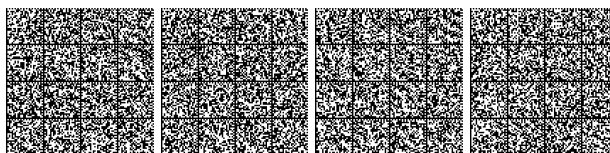
Ne consegue la lesione dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, in violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione.

P.Q.M.

Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittima, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra specificati, la legge della Regione Molise n. 1/2019.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

estratto della delibera del Consiglio dei ministri in data 4 aprile 2019;



1. copia della legge regionale impugnata;
2. rapporto del Dipartimento degli affari regionali;
3. O.M. 21 luglio 2011;
4. O.M. 26 luglio 2018;
5. Accordo Ministero della salute /regioni e Province autonome di Trento e Bolzano 6 febbraio 2003;
6. Convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia.

Con ogni salvezza.

Roma, 8 aprile 2019

L'Avvocato dello Stato: RUSSO

19C00130

N. 51

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 16 aprile 2019
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Caccia - Norme della Regione Veneto - Addestramento e allenamento dei falchi per l'esercizio venatorio - Modalità ed effetti dell'iscrizione al Registro dei falconieri - Autorizzazione della Regione ad addestrare ed allenare i falchi durante l'intero periodo dell'anno - Avvalimento da parte della Regione dei falconieri in possesso di requisiti specifici per svolgere attività di controllo o di dissuasione di specie invasive, nonché attività di riabilitazione dei rapaci in difficoltà.

- Legge della Regione Veneto 8 febbraio 2019, n. 6 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 20 gennaio 2000, n. 2 “Addestramento e allenamento dei falchi per l'esercizio venatorio”), art. 1, comma 1, lettere *b)* e *c)*.

Ricorso *ex art.* 127 Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato c.f. 80224030587, fax 06/96514000 e PEC roma@mailcert.avvocaturastato.it, presso i cui uffici *ex lege* domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

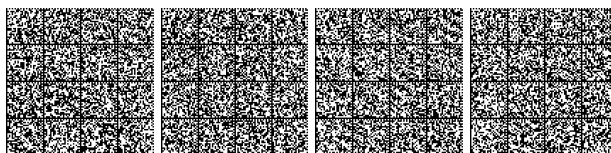
nei confronti della Regione Veneto, in persona del presidente della giunta regionale *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 1, comma 1, lettere *b)* e *c)*, della legge regionale 8 febbraio 2019, n. 6, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 20 gennaio 2000, n. 2 “Addestramento e allenamento dei falchi per l'esercizio venatorio”, pubblicata nel B.U. dell'8 febbraio 2019, n. 14, giusta delibera del Consiglio dei ministri in data 4 aprile 2019.

Con la legge regionale n. 6 dell'8 febbraio 2019, che consta di sei articoli, la Regione Veneto ha emanato norme che modificano e integrano la legge regionale 20 gennaio 2000, n. 2 recante «Addestramento e allenamento dei falchi per l'esercizio venatorio».

In particolare l'art. 1, comma 1, alla lettera *b)*, sostituisce il comma 3 dell'art. 3 della legge regionale 20 gennaio 2000, n. 2 rubricato «Modalità ed effetti dell'iscrizione al Registro dei falconieri»; e, alla lettera *c)*, modifica il comma 3 dell'art. 3 della legge citata inserendovi i commi *3-bis* e *3-ter*.

Le norme citate, nel dettare disposizioni in materia di addestramento e allenamento dei falchi per l'esercizio venatorio, presentano profili di illegittimità costituzionale e, violando le norme statali interposte, si pongono in contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera *s)*, della Costituzione, che riserva allo Stato la competenza legislativa in materia di ambiente.

È, pertanto, avviso del Governo che, con le norme denunciate in epigrafe, la Regione Veneto abbia ecceduto dalla propria competenza in violazione norma costituzionale come si confida di dimostrare in appresso con l'illustrazione dei seguenti



MOTIVI

1. L'art. 1, comma 1, lettera b), della legge regionale n. 6 dell'8 febbraio 2019 viola l'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione in relazione agli articoli 13 e 18 della legge 11 febbraio 1992, n. 157, recante le «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio».

La normativa in materia di addestramento e allenamento dei falchi per l'esercizio venatorio interferisce con la materia prevalente della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema che, come noto, rientra in ambiti di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione per effetto della normativa interposta di fonte primaria costituita dalla legge quadro 11 febbraio 1992, n. 157, concernente «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio».

L'art. 1, comma 1, lettera b), citato sostituisce il comma 3 dell'art. 3 della legge regionale 20 gennaio 2000, n. 2, prevedendo che «3. Con l'iscrizione al registro di cui al comma 2 dell'art. 2, il falconiere viene altresì autorizzato dalla Regione ad addestrare ed allenare i falchi durante l'intero periodo dell'anno, con divieto di cattura di fauna selvatica limitatamente ai periodi e laddove non è previsto l'abbattimento, nelle zone di cui all'art. 18, comma 1 della legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50, nonché a partecipare alle gare o alle prove cinofile di cui al comma 3 del medesimo articolo.».

Nella precedente formulazione il comma 3 dell'art. 3 citato consentiva ai falconieri, previa autorizzazione, l'addestramento e allenamento dei falchi in tutti i periodi dell'anno «...con divieto di predazione di fauna selvatica limitatamente ai periodi di caccia chiusa».

Va osservato, peraltro, che la sentenza n. 468/1999, emessa in relazione al ricorso proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri avverso la predetta normativa (poi modificata dalla norma impugnata con il presente ricorso), ha dichiarato non fondata la questione proprio con riferimento al «divieto di predazione» espressamente previsto dall'art. 3 citato, ritenendolo il punto di equilibrio del sistema con riferimento alla normativa nazionale, «poiché vieta in termini assoluti ogni attività di addestramento o di allenamento implicante predazione» (punto 3. del Considerato in diritto).

La norma impugnata, nel disporre senza limiti temporali e in tutto il territorio regionale, l'addestramento e il volo del falco, senza contestualmente prevedere il «divieto di predazione», non offre adeguate garanzie di rispetto della normativa nazionale quanto alle specie cacciabili e ai relativi periodi di caccia, non risultando possibile distinguere agevolmente tra attività di mero addestramento ed esercizio dell'attività venatoria in senso stretto.

Si ricorda, infatti, che l'art. 13, comma 2, della legge n. 157/1992 citata annovera tra i mezzi consentiti di prelievo venatorio oltre alle armi, fucile ed arco, anche il falco.

Può ritenersi un dato acquisito dalla comune esperienza che i rapaci utilizzati anche in addestramento e allenamento conservano gli istinti predatori, con conseguenti potenziali ricadute sulla fauna selvatica, in special modo nei delicati periodi di riproduzione e dipendenza, ove risulta maggiore la vulnerabilità dei giovani appena involati.

La norma regionale, pertanto, consentendo l'elusione dei limiti temporali entro i quali è consentita la caccia, viola l'art. 18 della legge quadro 11 febbraio 1992, n. 157 citata, che indica le specie cacciabili e i relativi periodi entro i quali è consentita l'attività venatoria.

Poiché le norme statali sopra citate sono poste a tutela della fauna selvatica e, dunque, a tutela dell'ambiente, il contrasto con le medesime si traduce senz'altro in una violazione dell'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione nella materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

La giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che la materia «tutela dell'ambiente» rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, appunto, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione e inerisce a un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto.

Si tratta di una «materia trasversale», titolo che legittima lo Stato ad adottare disposizioni a tutela di un valore costituzionalmente protetto, anche in «campi di esperienza», le cosiddette «materie» in senso proprio, attribuiti alla competenza legislativa regionale.

Ne deriva che le disposizioni legislative statali adottate in tale ambito fungono da limite alla disciplina che le regioni, anche a statuto speciale e le province autonome, dettano nei settori di loro competenza, essendo ad esse consentito soltanto, eventualmente, incrementare i livelli della tutela ambientale, senza, però, compromettere il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma statale (*ex multis* sentenza n. 197 del 2014, punto 3.2. del Considerato in diritto).

La norma impugnata, pertanto, viola l'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione, in relazione ai citati parametri statali interposti.



2. L'art. 1, comma 1, lettera c), della legge regionale n. 6 dell'8 febbraio 2019 viola l'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione in relazione all'art 19, comma 2, della legge 11 febbraio 1992, n. 157, recante le «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio».

L'art. 1, comma 1, lettera c), citato introduce i commi 3-bis e 3-ter dopo il comma 3 dell'art. della legge regionale 20 gennaio 2000, n. 2, disponendo che «3-bis. La Regione autorizza l'istituzione di apposite zone con periodi per l'addestramento e l'allenamento dei falchi accompagnati anche dai cani, con l'abbattimento della fauna di allevamento appartenente a specie cacciabili.

3-ter. La Regione per le finalità di cui all'art. 1 può avvalersi dei falconieri registrati ai sensi dell'art. 2 in possesso dei requisiti specifici a svolgere attività:

a) di controllo di cui all'art. 17 comma 2 della legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50, di altri piani di controllo o di dissuasione di specie invasive;

b) di riabilitazione dei rapaci in difficoltà di cui all'art. 5 della legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50».

La norma consente, pertanto, alla Regione di autorizzare l'istituzione di apposite zone con periodi per l'addestramento e l'allenamento dei falchi, accompagnati anche dai cani, con l'abbattimento di fauna di allevamento appartenente a specie cacciabili.

Inoltre, la Regione potrà avvalersi dei falconieri in possesso di requisiti specifici per svolgere attività di controllo o di dissuasione di specie invasive, nonché attività di riabilitazione dei rapaci in difficoltà.

Tale previsione viola l'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992 citata, rubricato «Controllo della fauna selvatica», che, pur attribuendo alle regioni il controllo delle specie di fauna selvatica anche nelle zone vietate alla caccia, tuttavia, individua i soggetti autorizzati all'esecuzione di piani di abbattimento con una elencazione tassativa, in cui non sono inclusi i cacciatori, e tali sono anche i falconieri, che non siano proprietari o conduttori dei fondi interessati dai piani medesimi.

L'elenco dei soggetti abilitati al controllo della fauna selvatica ha carattere «tassativo e vincolante» per le regioni, in quanto espressione della competenza esclusiva dello Stato per la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, così che una sua integrazione da parte della legge regionale riduce il livello minimo e uniforme di tutela dell'ambiente. È principio affermato che «L'elenco contenuto nella norma statale, con riferimento alle persone abilitate all'attività in questione dei "piani di abbattimento della fauna selvatica" è tassativo (sentenza n. 139/2017) e che una sua integrazione da parte della legge regionale riduce il livello minimo e uniforme della tutela dell'ambiente (sentenze n. 139/2017 e sentenza n. 174 del 2017 e n. 107 del 2014; ordinanza n. 44/13.» (sentenza n. 217/2018 punto 3. del Considerato in diritto).

La disciplina introdotta dalla norma impugnata determina, pertanto, una riduzione del livello minimo e uniforme di tutela dell'ambiente prescritto dal legislatore statale nell'esercizio della sua competenza esclusiva e, quindi, una lesione di quest'ultima, violando il riparto di attribuzioni e competenze tra Stato e regioni come disposto dall'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione.

P.Q.M.

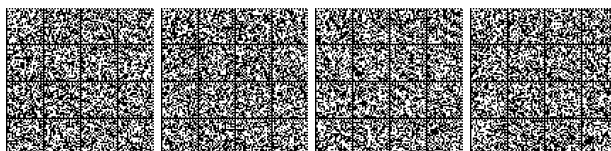
Si conclude perché l'art. 1, comma 1, lettere b) e c), della legge regionale n. 6 dell'8 febbraio 2019 indicata in epigrafe sia dichiarato costituzionalmente illegittimo.

Si produce l'attestazione della deliberazione del Consiglio dei ministri del 4 aprile 2019.

Roma, 8 aprile 2019

Il Vice Avvocato Generale dello Stato: PALMIERI

L'Avvocato dello Stato: MORICI



n. 52

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 aprile 2019
(della Regione Calabria)

Trasporto pubblico - Disciplina del trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea - Servizio di noleggio con conducente - Modalità di svolgimento e di organizzazione del servizio.

- 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. 10-bis, comma 1, lettere a), b), e) e f), e commi 6, 7, 8 e 9.

Ricorso ai sensi dell'art. 127, 2° comma Cost. e dell'art. 32 legge n. 87/1953 per la Regione Calabria, in persona del Presidente *pro tempore* on. Gerardo Mario Oliverio, rappresentata e difesa, previa deliberazione della Giunta regionale n. 145 dell'11 aprile 2019 e per procura in calce, dall'avv. Demetrio Verbaro (VRBDTR65S29C352F), con elezione di domicilio in Roma, via Lima n. 28, presso l'avv. Giuseppe Cosco (studio Nicolosi) e domicilio digitale, ove poter ricevere comunicazioni e notificazioni, avv.demetrioverbaro@pec.it;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, *ex lege* rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, per la declaratoria d'illegittimità costituzionale dell'art. 10-bis del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 — rubricato «Misure urgenti in materia di autoservizi pubblici non di linea» e inserito in sede di conversione dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - n. 36 del 12 febbraio 2019 — con riferimento al comma 1, lettere a), b), e), f), nonché ai commi 6, 7, 8 e 9, per violazione degli articoli 3; 9; 41; 117 comma 1; 117, comma 2, lettera e); 117, comma 4; 118, comma 1 e 120 della Costituzione.

Premessa.

È utile premettere che gli autoservizi pubblici non di linea (di seguito: NCC) sono da anni oggetto di un percorso assai tortuoso, tramite il quale il legislatore statale ha ripetutamente e infruttuosamente tentato di riformare in modo organico la disciplina di riferimento.

La legge n. 21 del 1992 (nell'ambito della quale il nuovo art. 10-bis, oggi oggetto di impugnazione dinanzi a questa ecc.ma Corte costituzionale, va ad inserirsi) fu, infatti, oggetto di una importante modifica già ad opera dell'art. 29, comma 1-*quater* del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207 (come modificato dalla legge di conversione 27 febbraio 2009, n. 14), che aveva ridisegnato la disciplina dello svolgimento dei servizi NCC prevedendo l'introduzione di una serie di forti vincoli a tale attività, tra i quali, *in primis*, l'obbligo di rientro in rimessa a inizio e termine di ogni singolo servizio e l'obbligo di prenotazione presso la rimessa. L'efficacia di tale disciplina fu immediatamente sospesa, a seguito delle dure critiche sollevate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), dapprima per mezzo dell'art. 7-bis del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5 (convertito con modificazioni dalla legge 9 aprile 2009, n. 33) e quindi per via di una serie continua di successive decretazioni d'urgenza, sino al 29 dicembre 2018, data di emanazione del decreto-legge 29 dicembre 2018, n. 143 (decaduto per mancata conversione).

Da ultimo, la materia degli autoservizi pubblici non di linea è stata disciplinata dall'art. 10-bis del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, introdotto dalla legge di conversione n. 12 dell'11 febbraio 2019 (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - n. 36 del 12 febbraio 2019) e rubricato «Misure urgenti in materia di autoservizi pubblici non di linea».

Le norme ivi contenute — e in particolare i commi 1, lettere a), b), e), f), e i commi 6, 7, 8 e 9 — introducono un nuovo regime per l'attività degli autoservizi pubblici non di linea, disciplinandone in dettaglio le modalità operative di svolgimento, l'organizzazione del servizio e delle relative tempistiche, nonché gli obblighi specifici di documentazione, in violazione della sfera di competenza riservata alle regioni.

Da qui il presente ricorso per la declaratoria d'incostituzionalità, affidato ai seguenti motivi di

DIRITTO

In via preliminare saranno indicati in maniera sintetica i motivi di illegittimità, seguiti da una spiegazione più dettagliata di ciascun motivo.



1) *Violazione del riparto di competenze tra Stato e regioni (art. 117, comma 2, lettera e, e art. 117, comma 4 Cost.):*

La materia del trasporto pubblico locale non di linea, poiché non espressamente menzionata dalla Costituzione nell'ambito delle competenze statali esclusive o concorrenti, appartiene alla competenza esclusiva delle regioni (di natura residuale).

L'intervento statale nelle materie di competenza esclusiva regionale è ammesso limitatamente ai casi in cui esso avviene per l'esercizio di competenze statali cd. «trasversali», come la materia della tutela della concorrenza, che non sembrano sussistere nel caso di specie.

Anche volendo ricondurre l'intervento attuato dallo Stato ad una materia cd. «trasversale», è opinione della Corte costituzionale che l'intervento statale debba attenersi a criteri di adeguatezza e della proporzionalità, che nel caso in specie non sono stati rispettati.

2) *Violazione del principio di libera iniziativa economica (Art. 41 Cost.):*

Anche volendo ammettere la legittimità dell'intervento statale nella materia del trasporto pubblico non di linea, ciò non giustificerebbe in ogni caso la compressione della libera iniziativa economica dei privati ex art. 41 Cost.

Nelle proprie osservazioni del 2015 e 2019 l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha rilevato come l'obbligo di rientro in rimessa e il peculiare meccanismo di prenotazione (presso la sede o rimessa) si tramuterebbero in una limitazione della libera iniziativa economica privata di cui all'art. 41 Cost. dei soggetti che offrono servizi che mettono in collegamento autisti professionisti dotati di autorizzazione NCC da un lato e domanda di mobilità dall'altro.

3) *Violazione del diritto comunitario (Art. 117, comma 1 Cost):*

La normativa si pone in contrasto con i principi affermati dai Trattati dell'UE e, in particolare, con il principio di libera circolazione (art. 56 del TFUE), di libertà di stabilimento (art. 49 del TFUE) e di libera concorrenza (articoli 101-109 TFUE).

Ciò è confermato dalle posizioni espresse dalla Commissione europea nei confronti del Governo italiano già nel novembre 2009 (quando la normativa sugli NCC è stata introdotta e poi sospesa) quando ha paventato il possibile avvio di un procedimento d'infrazione evidenziando come l'obbligo di rientro in rimessa (o di effettuare la prenotazione presso la rimessa e di essere in possesso di una rimessa esclusivamente nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione) fossero in contrasto con il principio di libertà di stabilimento (*cf.* EU Pilot rif. n. 623/09/TREN). Tale posizione è stata in seguito confermata nell'ambito delle osservazioni formulate dalla Commissione UE dinanzi la Corte di giustizia dell'Unione europea.

4) *Violazione del principio di leale collaborazione (Art. 120 Cost.):*

Il principio di leale collaborazione attiene all'organizzazione delle prerogative statali e regionali. L'esercizio del potere sostitutivo dello Stato rispetta il principio di leale collaborazione solo se tale potere è esercitato tenendo in considerazione istanze territoriali.

È onere del legislatore nazionale rispettare il principio di leale collaborazione nella fase discendente, per cui è illegittima la legge dello Stato che trascura di individuare seri metodi di leale collaborazione per la sua attuazione.

La violazione del principio di leale collaborazione può manifestarsi anche laddove vi sia un atto da parte dell'autorità centrale quale conseguenza automatica del mancato raggiungimento di un'intesa in un determinato periodo di tempo estremamente breve, come avvenuto nel caso in specie.

5) *Violazione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza (Art. 3 Cost.):*

Le disposizioni impugnate si pongono in netto contrasto con l'art. 3 Cost., inteso sia quale principio di uguaglianza che di ragionevolezza.

Sussiste, infatti, un regime di deroga speciale per le Regioni Sicilia e Sardegna, dove l'autorizzazione NCC rilasciata in un comune della regione è sostanzialmente valida sull'intero territorio regionale (invece che provinciale).

Le deroghe concesse alle Regioni Sicilia e Sardegna non sono giustificate, oppure sono motivate insufficientemente da non meglio specificate ragioni infrastrutturali, benché lo stesso principio possa applicarsi ad altre regioni afflitte da carenze infrastrutturali come la Calabria.

Il rispetto del principio di uguaglianza, inoltre, è compromesso dalla previsione della sospensione del rilascio di nuove autorizzazioni per l'espletamento del servizio di noleggio con conducente fino alla piena operatività del registro nazionale, e non anche per i taxi, che pure però rientreranno in detto registro.

Sotto il profilo della ragionevolezza, le disposizioni introdotte sono incoerenti rispetto all'insieme dei principi costituzionali dell'ordinamento, in particolare rispetto al valore costituzionale della tutela dell'ambiente (art. 9 Cost), laddove le disposizioni impugnate (e, in particolare l'obbligo di rientro in rimessa), si traducono in attività dannose per lo stesso.



1) *Violazione del riparto di competenze tra Stato e regioni: illegittimità costituzionale delle disposizioni di cui all'art. 10-bis, comma 1, lettere a), b), e), f), e commi 6, 7, 8 e 9 del decreto-legge 14 dicembre 2018 n. 135, introdotte, in sede di conversione, dalla legge 11 febbraio 2019 n. 12, per contrasto con l'art. 117, comma 2, lett e), art. 117, comma 4.*

1.1) L'art. 117, comma 2 (competenze esclusive dello Stato) non menziona alcuna materia latamente riconducibile al trasporto pubblico locale, mentre, l'art. 117, comma 3 (competenze concorrenti) menziona esclusivamente l'ambito materiale delle «grandi reti di trasporto e di navigazione» e dei «porti ed aeroporti civili», senza aggiungere altro riferimento ai trasporti in generale e tantomeno al trasporto pubblico locale.

A conferma, l'art. 117, comma 4 (competenze esclusive delle regioni), prevede che «spetta alle regioni la potestà legislativa con riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato». Conseguentemente, la materia del trasporto pubblico locale rientra nella competenza residuale ed esclusiva delle regioni. Ciò trova fondamento nella consolidata giurisprudenza costituzionale secondo cui, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, la materia del trasporto pubblico, di linea e non di linea, è transitata nell'ambito dell'esclusiva competenza regionale residuale (*cf.* sentenze Corte costituzionale n. 452 del 2007, n. 30 del 2016, n. 78 e n. 137 del 2018).

Proprio da ultimo, la sentenza n. 5 dell'11 gennaio 2019 ha ribadito che «Dopo la riforma del Titolo V, ... la materia del servizio pubblico di trasporto, di linea e non di linea, è transitata nell'ambito della competenza regionale residuale (*ex multis*, sentenze n. 137 e n. 78 del 2018, n. 30 del 2016 e n. 452 del 2007)».

1.2) Le disposizioni censurate introducono un nuovo regime per l'attività NCC disciplinandone in dettaglio le modalità operative di svolgimento, l'organizzazione del servizio e delle relative tempistiche, nonché gli obblighi specifici di documentazione.

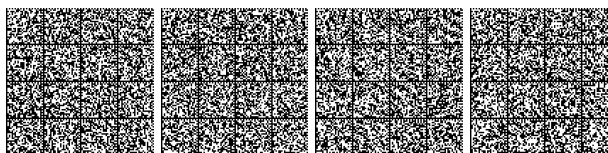
1.3) L'intervento statale non può neppure essere ricondotto all'esercizio di un potere legislativo statale in materia di tutela della concorrenza in virtù della peculiarità operativa cui si riferiscono. Si pensi, ad esempio, *a)* alle modifiche introdotte all'art. 3, comma 1 e all'art. 11, comma 4, primo periodo (prenotazioni da effettuarsi «presso la sede» e «anche mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici») della legge quadro; nonché *b)* all'art. 11, comma 4 sull'obbligo di rientro in rimessa e sull'obbligo del foglio di servizio (aggravate, per altro, da disposizioni specifiche sul regime transitorio in formato cartaceo, per il quale sono addirittura previsti requisiti ulteriori di mero dettaglio, quale la numerazione progressiva e l'adozione di fogli cartacei).

1.4) Neppure può ritenersi, d'altro lato, che un intervento così pervasivo da parte del legislatore nazionale possa giustificarsi sulla scorta della natura cd. «trasversale» della materia della concorrenza. Come noto, infatti, le materie di competenza esclusiva e nel contempo «trasversali» dello Stato (come appunto la tutela della concorrenza) possono sì intersecare la competenza legislativa regionale, ma soltanto nei limiti di quanto strettamente necessario ad assicurare gli interessi cui tali materie sono preposte (Corte costituzionale, sentenza n. 80 del 2006).

1.5) Non può certo dirsi che le disposizioni introdotte dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12 possano ricondursi alla benché minima forma di tutela della concorrenza. Al contrario, queste sembrano finalizzate ad una compressione del mercato del trasporto pubblico non di linea esercitato con NCC. Ciò si evince con certezza dal concetto di tutela della concorrenza adottato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 452 del 2007.

1.6) In particolare, nell'ambito di tale giudizio la Regione Veneto aveva promosso questione di legittimità costituzionale avverso alcune disposizioni introdotte dal legislatore nazionale con decreto-legge n. 223 del 2006 (convertito con modificazioni con legge n. 248 del 2006). Tali disposizioni miravano all'accrescimento dell'offerta concorrenziale consentendo ai comuni di adottare misure al fine di allargare la platea degli operatori NCC e taxi attivi sul mercato, bandire concorsi straordinari nonché assegnare nuove licenze o rilasciare autorizzazioni temporanee o stagionali anche in favore di soggetti non iscritti al ruolo dei conducenti di NCC e taxi. Secondo la Regione Veneto tali disposizioni statali avrebbero violato «l'art. 117, quarto comma poiché [sarebbero intervenute] nell'ambito del trasporto pubblico locale, materia di competenza "esclusiva" delle Regioni, mediante una "disciplina compiuta" che non [avrebbe rispettato] "i parametri della adeguatezza e della proporzionalità"». Inoltre, sosteneva la Regione nel corso del giudizio che non sarebbe stato sufficiente riferirsi alla titolarità della competenza legislativa in tema di tutela della concorrenza per giustificare l'intervento del legislatore statale. L'Avvocatura dello Stato osservava invece come «le norme impugnate non [avrebbero disciplinato] "le modalità di organizzazione e svolgimento del trasporto pubblico locale", bensì perseguito "il fine di incentivare la concorrenza nel settore, di liberalizzare i servizi nella materia, nonché di assicurare su tutto il territorio nazionale livelli essenziali minimi di tutela degli utenti": si [sarebbe trattato], in sostanza, di disposizioni riconducibili alla potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di "tutela della concorrenza"».

1.7) Ad esito di tale giudizio, la Corte costituzionale, aderendo alla tesi dell'Avvocatura dello Stato e dunque rigettando la questione di legittimità costituzionale proposta dalla Regione Veneto, ha sostenuto come le disposizioni del decreto-legge n. 223 del 2006 si ponessero in una relazione «ragionevole e proporzionata rispetto agli obiettivi



attesi, così da non travalicare, secondo criteri di ragionevolezza e proporzionalità, i limiti di esercizio della competenza trasversale dello Stato, che [la] Corte ha [...] ribadito essere comprensiva della disciplina degli “strumenti di liberalizzazione dei mercati”».

1.8) In sostanza, la Corte costituzionale ha ritenuto in detto caso di poter giustificare l'intervento del legislatore nazionale, riconducendolo all'esercizio di una potestà legislativa in materia di tutela della concorrenza, in quanto chiaramente finalizzato all'apertura di un mercato caratterizzato da condizioni di concorrenza deficitaria.

1.9) Le argomentazioni della Corte costituzionale in detto dimostrano, *a contrariis*, come le disposizioni introdotte dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12 al decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, risultano del tutto incompatibili con l'esercizio di quella competenza statale cd. «trasversale» che è la materia della tutela della concorrenza, dovendosi quindi tacciare di illegittimità costituzionale.

1.10) Nessun dubbio in tal senso emerge, quanto meno, in relazione alle disposizioni di cui all'art. 10-*bis*, comma 2, nella parte in cui:

a) si prevede che «l'inizio ed il termine di ogni singolo servizio di noleggio con conducente devono avvenire presso le rimesse (...) con ritorno alle stesse»; e

b) si prevede che «a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino alla piena operatività dell'archivio informatico pubblico nazionale delle imprese di cui al comma 3, non è consentito il rilascio di nuove autorizzazioni per l'espletamento del servizio di noleggio con conducente con autovettura, motocarozzetta e natante» (tra l'altro, non anche per i taxi).

1.11) L'assoluta incompatibilità del nuovo regime qui contestato con l'esercizio di una potestà in materia di tutela della concorrenza può ricavarsi agevolmente anche dalle contestazioni mosse negli ultimi anni dall'AGCM avverso la simile disciplina introdotta nel 2009, come illustrato nelle premesse (*cf.* sul punto: bollettino AGCM n. 7/2009; bollettino AGCM n. 16/2010; parere AGCM n. AS1222 del 2015; parere AGCM n. AS1354 del 2017; audizione AGCM presso la Camera dei deputati del 16 gennaio 2019 nell'ambito del ddl di conversione in legge del decreto-legge 29 dicembre 2018, n. 143, il cui contenuto è stato poi riversato nelle disposizioni qui impugnate).

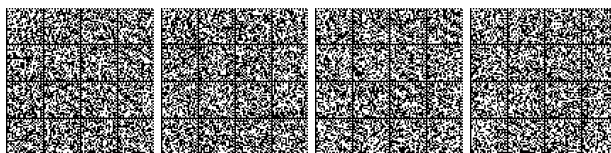
Come precisato con giurisprudenza costante dalla Corte costituzionale, «le regioni possono evocare parametri di legittimità diversi rispetto a quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo se la lamentata violazione determini una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite o ridondi sul riparto di competenze legislative tra Stato e regioni» (sentenza n. 33 del 2011; in senso conforme, *ex plurimis*, sentenze n. 46, n. 20 e n. 8 del 2013; n. 311, n. 298, n. 200, n. 199, n. 198, n. 187, n. 178, n. 151, n. 80 e n. 22 del 2012). Se dunque il parametro evocato non attiene direttamente al riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni, è necessario, ai fini dell'ammissibilità, che le norme censurate determinino, nella prospettazione della parte ricorrente, una violazione «potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle regioni» (sentenza n. 22 del 2012, ma, ancora prima, sentenze n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003). Ciò ovviamente non equivale a ritenere che la censura basata su parametri non attinenti al riparto di competenze sia ammissibile solo se fondata rispetto ad una norma contenuta nel Titolo V della Parte seconda della Costituzione. La questione infatti, all'esito di uno scrutinio di merito, potrebbe risultare non fondata rispetto ai parametri competenziali, ma essere ritenuta preliminarmente ammissibile proprio per la sua potenziale incidenza su questi ultimi. Solo se dalla stessa prospettazione del ricorso emerge l'estraneità della questione rispetto agli ambiti di competenza regionale — indipendentemente da ogni valutazione sulla fondatezza delle censure — la questione deve essere dichiarata inammissibile (sentenza n. 8 del 2013)» (sentenza Corte costituzionale n. 220 del 3 luglio 2013).

Ebbene, le norme oggi censurate, anche al di là della specifica invasione di materia, sono lesive anche in virtù della compromissione di altre attribuzioni regionali e per il riverbero sul riparto di competenze fra Stato e regioni, per come di seguito si rappresenterà.

2) *Violazione del principio di libera iniziativa economica: illegittimità costituzionale delle disposizioni di cui all'art. 10-bis, comma 1, lettere a), e), f), e comma 8 del decreto-legge 14 dicembre 2018 n. 135, introdotte, in sede di conversione, dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12, per contrasto con l'art. 41 Cost.*

2.1) Anche volendo ammettere la legittimazione dello Stato ad intervenire nella materia del trasporto pubblico non di linea, riconducendo tale intervento nell'alveo dell'esercizio di una competenza cd. «trasversale» come quella della concorrenza, ciò non giustificerebbe in ogni caso la compressione del diritto di libera iniziativa economica dei privati (art. 41 Cost).

2.2) L'AGCM ha evidenziato al proposito come la prenotazione dei servizi di noleggio con conducente a una sede fissa (sia essa la rimessa o la sede dell'impresa) mal si sposi con la specificazione che tale prenotazione possa avvenire, come dispone la legge, «anche mediante strumenti tecnologici» (*cf.* audizione parlamentare sopra richiamata del



16 gennaio 2019). In particolare, secondo l'AGCM «l'utilizzo sempre più diffuso di strumenti tecnologici — quali app di intermediazione della domanda di trasporto, ma anche e-mail o messaggistica istantanea (WhatsApp, SMS, altro) — ha il precipuo obiettivo di consentire che la richiesta di trasporto di NCC possa essere effettuata dal cliente, e ricevuta e accettata dal vettore più vicino ovunque, attraverso dispositivi mobili come smartphone, tablet o computer portatili. Tale obiettivo di massima flessibilità nell'utilizzabilità dei servizi di mobilità non di linea, a tutto vantaggio del consumatore finale in termini di accessibilità e costi del servizio, sarebbe del tutto vanificato ove si mantenesse l'obbligo di prenotazione presso la sede o la rimessa».

2.3) Di conseguenza, anche volendo qualificare l'intervento dello Stato come avvenuto nell'ambito delle sue competenze in materia di concorrenza, tale intervento si sarebbe dovuto fermare dinanzi al principio di cui all'art. 41 Cost.

2.4) In particolare, l'AGCM ritiene che «seguendo un'interpretazione delle norme costituzionalmente orientata rispettosa del principio di libertà d'iniziativa economica privata di cui all'art. 41 della Costituzione (...) ai servizi che mettono in collegamento autisti professionisti dotati di autorizzazione NCC da un lato e domanda di mobilità dall'altro non vadano applicati gli articoli 3 e 11 della legge 21/92».

2.5) In via subordinata, dunque, gli articoli 3 e 11 della legge n. 21 del 1992, come modificati dalle disposizioni impugnate, vanno dichiarati costituzionalmente illegittimi nella parte in cui limitano la libera iniziativa economica privata di cui all'art. 41 Cost. dei soggetti che offrono servizi che mettono in collegamento autisti professionisti dotati di autorizzazione NCC da un lato e domanda di mobilità dall'altro.

3) *Violazione del diritto comunitario: illegittimità costituzionale delle disposizioni di cui all'art. 10-bis, comma 1, lettera a), b), e), f), commi 6 e 9 del decreto-legge 14 dicembre 2018 n. 135, introdotte, in sede di conversione, dalla legge 11 febbraio 2019 n. 12, per contrasto con l'art. 117, comma 1, Cost.*

3.1) Il decreto-legge 14 dicembre 2018 n. 135 risulta viziato da illegittimità costituzionale nella parte in cui, all'art. 10-bis, comma 1, lettera a), b), e), f), commi 6 e 9 introduce limitazioni all'ambito territoriale entro i quali l'attività di noleggio con conducente può essere effettuata, in contrasto col principio di libertà di stabilimento di cui all'art. 49 del TFUE, col principio di libera prestazione dei servizi di cui all'art. 56 del TFUE, nonché dei principi di concorrenza di cui agli articoli 101-109 TFUE, e, dunque, in violazione del rispetto del vincolo comunitario di cui all'art. 117, comma 1, Cost., secondo cui «la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

3.2) Il principio di libertà di stabilimento (art. 49 TFUE) consente alle imprese e ai lavoratori autonomi di stabilirsi in modo stabile e continuativo in qualsiasi Paese UE. Esso vieta, infatti, qualsiasi misura nazionale che possa rendere più difficile e/o meno attrattivo l'esercizio di un'attività nel territorio di un Paese UE. Gli Stati membri dell'UE possono adottare misure che limitano l'esercizio della libertà di stabilimento soltanto laddove tali misure siano giustificate da gravi motivi di interesse pubblico e siano proporzionate all'obiettivo che tali misure intendono perseguire. Tuttavia, la presenza di misure meramente economiche o volte a prevenire effetti economici negativi su un settore (es., nel caso, quello dei taxi) non sono sufficienti a giustificare alcuna restrizione ai principi di libera circolazione per le altre attività. In questo senso, l'obbligo di rientro in rimessa costituisce un chiaro limite alla libertà di stabilimento in quanto impone un onere eccessivo agli operatori NCC e rende più difficile e/o meno attrattivo l'esercizio delle attività di NCC in Italia.

3.3) La Commissione europea ha già sollevato forti preoccupazioni riguardo a tale obbligo, avendo questa già espresso che «per gli operatori di altri Stati membri che vogliono stabilirsi sul territorio italiano al fine di svolgervi il servizio di noleggio con conducente, esso appare un onere eccessivo. Tali operatori sarebbero invero chiamati a sopportare, non solo gli oneri amministrativi ed economici che il rilascio di un'autorizzazione preventiva comporta, ma anche quelli aggiuntivi dovuti al fatto di dover riportare, a fine servizio, il veicolo adibito al servizio di noleggio con conducente alla rimessa situata nel comune di rilascio, senza poterne disporre liberamente, ad altre finalità, una volta il servizio terminato. In tal senso, le suddette misure appaiono tali da impedire agli operatori di altri Stati membri di esercitare liberamente le proprie attività tramite una stabile organizzazione, pregiudicandone l'accesso al mercato» (*cf.* osservazioni della Commissione UE alla CGUE nei casi C-162 e C-163 del 2012).

3.4) Del resto, la stessa Commissione UE, in una lettera al Governo italiano datata 11 novembre 2009, aveva paventato l'avvio di un procedimento d'infrazione in quanto l'obbligo di rientro in rimessa — insieme anche all'obbligo di effettuare la prenotazione presso la rimessa — introdotto dalla disciplina (poi sospesa) del 2009 si poneva in contrasto con il principio di libertà di stabilimento (*cf.* EU Pilot rif. n. 623/09/TREN).

3.5) Le disposizioni introdotte si pongono inoltre in contrasto con il principio della libera prestazione dei servizi di cui all'art. 56 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea alla luce della irragionevole limitazione degli ambiti territoriali entro cui la professione di NCC può essere di fatto esercitata. Questa, infatti, può avere un'incidenza anche meramente interna al territorio nazionale, laddove sono discriminati cittadini europei appartenenti a diverse regioni.



3.6) A tal proposito, la sentenza n. 271 del 2009 della Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma introdotta dalla Regione Emilia-Romagna in cui si prevedeva «l'indicazione di una limitazione agli ambiti territoriali entro i quali la professione (turistica) [poteva] essere esercitata». La Corte a questo proposito rilevava che detta limitazione comportava una lesione del principio della libera prestazione dei servizi, di cui all'art. 49 del Trattato CE (ora art. 56 TFUE) e, dunque, la violazione del rispetto del vincolo comunitario di cui all'art. 117, comma 1, Cost., oltre che della libera concorrenza.

3.7) Venendo, poi, alla violazione dei principi di libera concorrenza, rimangono valide le argomentazioni già esposte in precedenza e, in particolare, le osservazioni già sopra richiamate espresse dall'AGCM in numerose occasioni. Specificamente, come descritto dall'AGCM, «il richiamo (...) ai suddetti vincoli fisici in ordine alla prenotazione appare presentare un carattere restrittivo della concorrenza» (audizione parlamentare del 16 gennaio 2019). Quanto alla limitazione territoriale, è stata del tutto disattesa l'indicazione fornita dall'AGCM nella segnalazione al Parlamento e al Governo del 2017 (Parere AGCM AS 1354) ove aveva chiaramente considerato restrittiva della concorrenza una limitazione territoriale provinciale. In particolare, l'AGCM aveva ritenuto quale «soluzione ottimale» la «previsione di un'autorizzazione su base nazionale rilasciata dal Ministero delle infrastrutture e trasporti, come avviene per i servizi di mobilità su gomma a media e lunga percorrenza». Inoltre, nella stessa segnalazione aveva indicato come, «in subordine, l'autorizzazione dovrebbe essere rilasciata almeno su base regionale».

3.8) Non c'è dubbio che dette violazioni ridondino in negativo sulla possibilità per le regioni di legiferare in materia. Si tengano in mente, a questo proposito, ad esempio:

a) le disposizioni contenute all'art. 10-bis, comma 6 della legge impugnata, che sospendono rilascio di nuove autorizzazioni NCC fino alla piena operatività del registro pubblico nazionale (e non anche per i taxi);

b) le limitazioni territoriali ristrette all'ambito provinciale che non consentono alle regioni di disciplinare il trasporto interregionale e che non lasciano spazio per un intervento relativo alla mobilità interprovinciale.

4) *Violazione del principio di leale collaborazione: illegittimità costituzionale delle disposizioni di cui all'art. 10-bis, comma 1, lettera b) del decreto-legge 14 dicembre 2018 n. 135, introdotte, in sede di conversione, dalla legge 11 febbraio 2019 n. 12, per contrasto con il principio di leale collaborazione desumibile dall'art. 120 Cost.*

4.1) Il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. vincola il legislatore nazionale ad operare con estrema cautela nella cd. fase discendente dell'esercizio del potere legislativo, per cui è illegittima la legge dello Stato che trascura di individuare seri metodi di leale collaborazione per la sua attuazione.

4.2) In particolare, la Corte costituzionale ha affermato che «la previsione dell'intesa, imposta dal principio di leale collaborazione, implica che non sia legittima una norma contenente una «drastica previsione» della decisività della volontà di una sola parte, in caso di dissenso, ma che siano necessarie idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze. Solo nell'ipotesi di ulteriore esito negativo di tali procedure mirate all'accordo può essere rimessa al Governo una decisione unilaterale» (sentenza n. 165 del 2011).

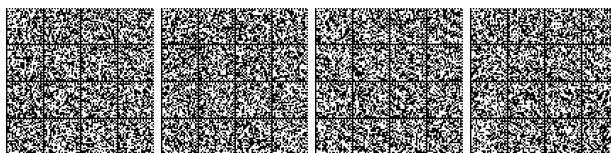
4.3) Ancora, più di recente la Corte ha affermato che «il principio di leale collaborazione non consente che l'assunzione unilaterale dell'atto da parte dell'autorità centrale sia mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa entro un determinato periodo di tempo — specie quando il termine previsto è, come nel caso, al quanto breve — o dall'urgenza del provvedere» (sentenza n. 1 del 2016).

4.4) Tali principi sono stati disattesi con l'adozione delle disposizioni in esame e si contesta, dunque, la violazione dell'art. 120 Cost. da parte della disposizione di cui all'art. 10-bis, comma 1, lettera b). In particolare, disponendo innanzitutto che la sede operativa del vettore e almeno una rimessa devono essere situate nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione, si prevede che «È possibile per il vettore disporre di ulteriori rimesse nel territorio di altri comuni della medesima provincia o area metropolitana in cui ricade il territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione, previa comunicazione ai comuni predetti, salvo diversa intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata entro il 28 febbraio 2019».

4.5) Posto che la disposizione impugnata è entrata in vigore il 13 febbraio 2019, ad appena quindici giorni dal termine prescritto alla Conferenza unificata, l'intera disposizione si pone in violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

4.6) In subordine, la Corte costituzionale dovrebbe comunque dichiarare illegittima la menzionata disposizione di cui all'art. 10-bis, comma 1, lettera b) nella parte in cui prevede che l'intesa possa essere raggiunta in sede di Conferenza unificata entro il 28 febbraio 2019 invece che senza limitazione temporale alcuna.

5) *Violazione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza: illegittimità costituzionale delle disposizioni di cui all'art. comma 1, lettera b), e), 0 e comma 6 del decreto-legge 14 dicembre 2018 n. 135, introdotti, in sede di conversione, dalla legge 11 febbraio 2019 n. 12, per contrasto con l'art. 3 Cost.*



5.1) Le disposizioni impugnate si pongono in netto contrasto con l'art. 3 Cost., sia alla luce del principio di uguaglianza che sotto il profilo della ragionevolezza.

5.2) Innanzitutto, l'art. 10-bis, comma 1, lettera b) prevede che «in ragione delle specificità territoriali e delle carenze infrastrutturali, per le sole regioni Sicilia e Sardegna l'autorizzazione rilasciata in un comune della regione è valida sull'intero territorio regionale, entro il quale devono essere situate la sede operativa e almeno una rimessa».

5.3) Una ulteriore deroga per Sicilia e Sardegna è poi prevista all'art. 10-bis, comma f), laddove viene estesa dall'ambito provinciale all'ambito regionale la possibilità per gli NCC, in presenza di eventuali prenotazioni di servizio successive già presenti al momento di uscita dell'autovettura dalla rimessa, di non fare rientro in rimessa al termine del primo servizio. Tale seconda deroga, peraltro, non è neppure giustificata.

5.4) Quanto alla prima deroga individuata (art. 10-bis, comma 1, lettera b sulle rimesse aggiuntive), non si capisce come questa non sia stata prevista anche per altre regioni a statuto speciale o per altre regioni caratterizzate da carenze infrastrutturali: si pensi, ad esempio, a regioni notoriamente scarsamente infrastrutturalizzate come la Calabria, oppure alle regioni caratterizzate da una particolare orografia come le regioni alpine, o, anche, una Regione come l'Umbria, la quale è appena lambita dall'infrastruttura autostradale. Oppure, ancora, si pensi alla peculiarità di alcune zone, come la costiera amalfitana, la cui disposizione su più province avrebbe effettivamente giustificato l'adozione di un regime di deroga e che invece ora vede drasticamente e ingiustificatamente ridotto il servizio pubblico locale non di linea.

5.5) È evidente che la previsione di un regime differenziato per situazioni di simile disagio territoriale si traduce in una violazione del principio di uguaglianza.

5.6) Inoltre, sempre sotto il profilo dell'uguaglianza, non si ravvisano giustificazioni per la previsione di un'autorizzazione limitata — di fatto — alla sola operatività provinciale, laddove invece in altri ambiti del trasporto sussiste la «previsione di un'autorizzazione su base nazionale rilasciata del Ministero delle infrastrutture e trasporti, come avviene per i servizi di mobilità su gomma a media e lunga percorrenza» (cfr: Parere AGCM n. AS1354).

5.7) Per di più, uscendo dall'ambito territoriale, il principio di uguaglianza risulta altresì compromesso dall'art. comma 6, ove si dispone la sospensione del rilascio di nuove autorizzazioni NCC (e non anche taxi) fino alla piena operatività del registro nazionale, che però ha anche ad oggetto il servizio taxi.

5.8) Infine, sotto il profilo della ragionevolezza, risulta una violazione dell'art. 3 alla luce del (mancato) bilanciamento complessivo dei principi costituzionali. Si pensi, in particolare, non solo alle ingiustificate limitazioni poste alla libera iniziativa economica privata, ma anche agli aspetti legati alla tutela dell'ambiente (art. 9 Cost). Le disposizioni impugnate, infatti, appaiono del tutto irragionevoli, in particolare ciò vale per l'obbligo di rientro in rimessa, che si traduce in attività dannose per l'ambiente e di spreco delle risorse, posto che le autovetture NCC viaggeranno senza alcun passeggero per il cinquanta per cento del tempo e del chilometraggio complessivo.

P.Q.M.

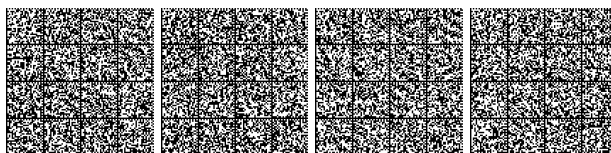
Voglia l'ecc.ma Corte costituzionale adita dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 10-bis del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 — inserito in sede di conversione dalla legge 11 febbraio 2019 n. 12 -- con riferimento al comma 1, lettere a), b), e), f), nonché ai commi 6, 7, 8 e 9, per violazione degli articoli 3; 9; 41; 117 comma 1; 117, comma 2, lettera e; 117, comma 4; 118, comma 1 e 120 della Costituzione.

Con riserva di ulteriori deduzioni.

Si riserva di depositare con il presente atto, la deliberazione della Giunta regionale di autorizzazione a ricorrere n. 145 dell'11 aprile 2019.

Catanzaro, 12 aprile 2019

L'Avvocato: VERBARO



N. 53

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 aprile 2019
(della Regione Toscana)

Energia - Disposizioni in materia di concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico - Previsione che il canone di concessione delle grandi derivazioni idroelettriche a regime corrisposto alle Regioni, nonché il canone aggiuntivo, da corrispondere alle Regioni dal concessionario scaduto per l'esercizio degli impianti, nelle more dell'assegnazione della concessione, è destinato per almeno il 60 per cento alle Province e alle Città metropolitane il cui territorio è interessato dalle derivazioni.

– Legge 11 febbraio 2019, n. 12 [*recte*: Decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12], art. 11-*quater*, comma 1, lettera *a*), nella parte in cui inserisce i commi 1-*quinquies* e 1-*septies* all'art. 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica).

Ricorso della Regione Toscana (partita I.V.A. n. 01386030488), in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, dott. Enrico Rossi, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 415 del 1° aprile 2019, rappresentato e difeso, come da mandato in calce al presente atto, dall'Avv. Lucia Bora (codice fiscale: BROL57M59B157V - Pec: lucia.bora@postacert.toscana.it) dell'Avvocatura regionale, ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Marcello Cecchetti, (codice fiscale: CCCMCL65E02H501Q) in Roma, piazza Barberini n. 12 (fax 06/4871847; PEC: marcello.cecchetti@firenze.pecavvocati.it);

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 11-*quater* della legge 11 febbraio 2019 n. 12, di conversione del decreto-legge 14 dicembre 2018 n. 135, nella parte in cui, inserendo i commi 1-*quinquies* e 1-*septies* all'art. 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999 n. 79, dispone che il canone di concessione delle grandi derivazioni idroelettriche ed il canone aggiuntivo di cui al comma 1-*septies*, corrisposti alle Regioni, sono destinati per almeno il 60% alle province e città metropolitane il cui territorio è interessato alle derivazioni, per violazione degli articoli 117 terzo comma, 118 e 119 primo, secondo e quarto comma Cost.

In data 12 febbraio 2019 è stata pubblicata, nella *Gazzetta Ufficiale* n. 36, la legge n. 12 del 2019, di conversione 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».

In particolare, l'art. 11-*quater* detta disposizioni in materia di concessioni di grandi derivazioni idroelettriche ed inserisce all'art. 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999 n. 79 il comma 1-*quinquies*, che, tra l'altro, prevede che il canone di concessione delle grandi derivazioni idroelettriche corrisposto alle Regioni «è destinato per almeno il 60% alle province e città metropolitane il cui territorio è interessato dalle derivazioni».

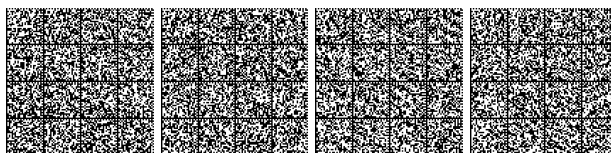
Inoltre lo stesso art. 11-*quater* inserisce, nello stesso art. 12 del decreto legislativo n. 79/1999, il comma 1-*septies*, che contiene analoga obbligatoria devoluzione alle province e città metropolitane di almeno il 60% del canone aggiuntivo previsto a carico del concessionario scaduto per la fase transitoria sino all'assegnazione della concessione.

Tali previsioni sono lesive delle competenze regionali per i seguenti motivi di

DIRITTO

1. — Illegittimità costituzionale dell'art. 11-*quater* della legge 11 febbraio 2019 n. 12, di conversione del decreto-legge 14 dicembre 2018 n. 135, nella parte in cui, inserendo il comma 1-*quinquies* ed il comma 1-*septies* all'art. 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999 n. 79, dispone che il canone di concessione delle grandi derivazioni idroelettriche a regime corrisposto alle Regioni, nonché il canone aggiuntivo, da corrispondere alle Regioni dal concessionario scaduto per l'esercizio degli impianti nelle more dell'assegnazione della concessione, sono destinati per almeno il 60% alle province e città metropolitane il cui territorio è interessato alle derivazioni, per violazione degli articoli 117 terzo comma, 118 e 119 primo, secondo e quarto comma Cost.

L'art. 11-*quater* della legge 11 febbraio 2019, n. 12, ha disposto una modifica al decreto legislativo n. 79/1999 prevedendo una regionalizzazione della proprietà delle opere idroelettriche, alla scadenza delle concessioni o nei casi di decadenza e rinuncia alle stesse. Più in dettaglio, è previsto il trasferimento a titolo gratuito alle Regioni di tutte le opere di raccolta, di regolazione e di condotte forzate ed i canali di scarico; per le cosiddette «opere asciutte» (fabbricati, mac-



chinari, apparati elettrici, ecc.), invece, è stabilita la corresponsione di un prezzo da quantificare, secondo precisi criteri, al netto dei beni ammortizzati. È inoltre disposto che le Regioni, «ove non ritengano sussistere un prevalente interesse pubblico ad un diverso uso delle acque, incompatibile con il mantenimento dell'uso a fine idroelettrico», procedano ad assegnare le concessioni di grandi derivazioni idroelettriche:

ad operatori economici individuati attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica;

a società a capitale misto pubblico privato nelle quali il socio privato è scelto attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica;

mediante forme di partenariato pubblico-privato.

Le Regioni avranno tempo fino al 31 dicembre 2020 per disciplinare, attraverso una legge, le modalità e le procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico.

In tale contesto, il nuovo comma 1-*quinquies* dell'art. 12 del decreto legislativo n. 79/1999, introdotto dall'art. 11-*quater* in oggetto, dispone:

«1-*quinquies*. I concessionari di grandi derivazioni idroelettriche corrispondono semestralmente alle regioni un canone, determinato con legge regionale, sentita l'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA), articolato in una componente fissa, legata alla potenza nominale media di concessione, e in una componente variabile, calcolata come percentuale dei ricavi normalizzati, sulla base del rapporto tra la produzione dell'impianto, al netto dell'energia fornita alla regione ai sensi del presente comma, ed il prezzo zonale dell'energia elettrica. Il canone unitario di cui al precedente periodo varia proporzionalmente alle variazioni, non inferiori al 5 per cento, dell'indice ISTAT relativo al prezzo industriale per la produzione, il trasporto e la distribuzione dell'energia elettrica. Il canone così determinato è destinato per almeno il 60 per cento alle province e alle città metropolitane il cui territorio è interessato dalle derivazioni. Nelle concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, le regioni possono disporre con legge l'obbligo per i concessionari di fornire annualmente e gratuitamente alle stesse regioni 220 kWh per ogni kW di potenza nominale media di concessione, per almeno il 50 per cento destinata a servizi pubblici e categorie di utenti dei territori provinciali interessati dalle derivazioni».

Il nuovo comma 1-*septies* dell'art. 12 del decreto legislativo n. 79/1999, introdotto dall'art. 11-*quater* in oggetto, dispone per la fase transitoria:

«Fino all'assegnazione della concessione, il concessionario scaduto è tenuto a fornire, su richiesta della regione, energia nella misura e con le modalità previste dal comma 1-*quinquies* e a riversare alla regione un canone aggiuntivo, rispetto al canone demaniale, da corrispondere per l'esercizio degli impianti nelle more dell'assegnazione; tale canone aggiuntivo destinato per un importo non inferiore al 60 per cento alle province e alle città metropolitane il cui territorio è interessato dalle derivazioni. Con decreto del Ministro dello sviluppo economico, sentita l'ARERA e previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono determinati il valore minimo della componente fissa del canone di cui al comma 1-*quinquies* e il valore minimo del canone aggiuntivo di cui al precedente periodo; in caso di mancata adozione del decreto entro il termine di centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, fermi restando i criteri di ripartizione di cui al presente comma e al comma 1-*quinquies*, le regioni possono determinare l'importo dei canoni di cui al periodo precedente in misura non inferiore a 30 euro per la componente fissa del canone e a 20 euro per il canone aggiuntivo per ogni kW di potenza nominale media di concessione per ogni annualità».

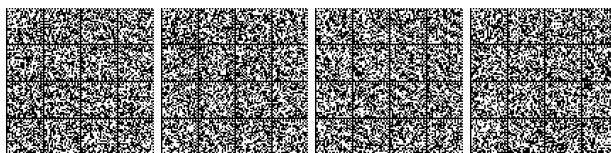
Oggetto del ricorso in esame sono le due specifiche previsioni per cui il canone di concessione, sia a regime che nella fase transitoria, è destinato per almeno il 60 per cento alle province e alle città metropolitane il cui territorio è interessato dalle derivazioni.

Tali disposizioni infatti pongono un vincolo puntuale alla destinazione del canone di concessione che i concessionari devono versare alle Regioni, in quanto almeno il 60% di tale canone, determinato come stabilito dalle norme, è destinato alle province e città metropolitane.

Queste ultime non sono destinatarie di alcuna funzione in relazione alle concessioni per grandi derivazioni idroelettriche.

Ciò è confermato da un sintetico esame della normativa già vigente in materia, così come ricostruito più volte dalla giurisprudenza di questa Ecc.ma Corte costituzionale (già con la sentenza n. 1/2008).

L'art. 6 del R.D. 1775/1933 stabilisce che le utenze di acqua pubblica hanno per oggetto grandi e piccole derivazioni: sono grandi derivazioni quelle che per produzione di forza motrice eccedono la potenza nominale media annua di kilowatt 3000 e che per costituzione di scorte idriche a fini di sollevamento a scopo di riqualificazione di energia superano i 100 litri al minuto secondo. Fino al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997,



n. 59), relativamente alle derivazioni situate nel territorio delle Regioni a statuto ordinario, la competenza in materia apparteneva allo Stato, al quale spettavano, a titolo dominicale, i canoni di concessione, quando le grandi derivazioni afferivano al demanio idrico statale.

L'art. 86 del decreto legislativo n. 112 del 1998 ha profondamente innovato la materia, conferendo alle Regioni competenti per territorio l'intera gestione del demanio idrico (la cui titolarità restava comunque allo Stato), e il successivo art. 88 ha specificato che detta gestione comprende tutte le funzioni amministrative relative alle derivazioni di acqua pubblica, alla ricerca, estrazione e utilizzazione delle acque sotterranee, alla tutela del sistema idrico sotterraneo, nonché alla determinazione dei canoni di concessione e all'introito dei relativi proventi.

Il decreto legislativo n. 112 del 1998 aveva fatto temporaneamente salva (art. 29, comma 3) la competenza dello Stato in materia di grandi derivazioni, prevedendo che, fino all'entrata in vigore delle norme di recepimento della direttiva 96/92/CE del 19 dicembre 1996 (Direttiva del parlamento europeo e del Consiglio concernente norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), le concessioni fossero rilasciate dallo Stato d'intesa con la Regione interessata ovvero, in caso di mancata intesa nel termine di sessanta giorni, dallo Stato.

Successivamente, con il decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, è stata data attuazione alla citata direttiva 96/92/CE e si è pertanto realizzata la condizione cui l'art. 29, comma 3, del decreto legislativo n. 112 del 1998 subordinava il trasferimento delle competenze alle Regioni.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 ottobre 2000 (Individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire alle regioni ed agli enti locali per l'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di demanio idrico), adottato ai sensi dell'art. 7 della legge n. 59 del 1997, si è infine provveduto a dare definitiva attuazione al disegno prefigurato dal legislatore del 1997, prevedendosi il trasferimento alle Regioni, a decorrere dal 1° gennaio 2001, del personale, dei mezzi strumentali e di tutti gli atti relativi agli affari pendenti in materia di derivazioni di acque pubbliche.

Infine, con l'entrata in vigore delle modifiche del Titolo V della Parte II della Costituzione alle Regioni ordinarie è stata attribuita una competenza legislativa concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

Da tale quadro sintetico, si evince che, come già evidenziato, alcuna competenza in materia è attribuita alle province e città metropolitane; tale attribuzione di funzioni non è prevista neppure nella disciplina contenuta nell'art. 12 del decreto legislativo n. 79/1999, così come modificato dall'art. 11-*quater* della legge n. 12/2019 in oggetto. Tale norma infatti dispone il trasferimento della proprietà alle Regioni di tutte le opere di raccolta, di regolazione, di condotte forzate ed i canali di scarico, prevedendo che le stesse Regioni effettuino le procedure di evidenza pubblica per l'assegnazione delle concessioni; neanche la nuova disciplina prevede dunque compiti provinciali né della città metropolitana, neppure per il periodo transitorio.

Pertanto l'obbligatoria devoluzione alle Province e città metropolitane di almeno il 60% del canone di concessione che la Regione riceve dal concessionario si pone in contrasto con gli indicati parametri costituzionali.

1.a) Le funzioni attinenti la derivazione di acqua pubblica per usi idroelettrici sono state ricondotte alla competenza legislativa concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» di cui all'art. 117 terzo comma Cost. (Corte cost. sentenze n. 158 del 2016, n. 85 e n. 64 del 2014).

La giurisprudenza costituzionale ha chiarito che le Regioni hanno titolo, nell'ambito della propria competenza ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., a determinare i canoni idroelettrici nel rispetto del principio fondamentale «della onerosità della concessione e della proporzionalità del canone alla entità dello sfruttamento della risorsa pubblica e all'utilità economica che il concessionario ne ricava» (sentenza n. 158 del 2016; nello stesso senso, sentenza n. 64 del 2014), nonché dei principi di economicità e ragionevolezza, previsti espressamente dallo stesso art. 37, comma 7, del d.l. n. 83 del 2012 e condizionanti l'esercizio della competenza regionale già prima della definizione con decreto ministeriale dei criteri generali (sentenza n. 158 del 2016).

La nuova disposizione contenuta nel comma 1-*quinquies* in esame disciplina i criteri con cui le Regioni devono determinare, con propria legge e sentita l'Autorità di regolazione per energia, reti e ambienti, il canone di concessione che i concessionari di grandi derivazioni idroelettriche sono tenuti a corrispondere semestralmente alle Regioni stesse; da parte sua il comma *septies* detta le modalità di determinazione del canone aggiuntivo della fase transitoria.

La previsione dell'obbligatoria devoluzione di almeno il 60% di detti canoni alle province e città metropolitane costituisce un precetto specifico e puntuale che si configura quale norma di dettaglio non ammissibile in una materia devoluta alla potestà legislativa concorrente. In ipotesi sarà la Regione che potrà, nell'ambito della sua autonomia legislativa, disciplinare se e in che misura attribuire agli enti locali territorialmente interessati dalle opere una parte del canone riscosso.

Sussiste pertanto la violazione dell'art. 117 terzo comma Cost.



1.b) La disposizione impugnata contrasta anche con l'art. 118 Cost. e con l'art. 119 primo, secondo e quarto comma Cost.

Il principio dell'onerosità della concessione e della proporzionalità del canone alla entità dello sfruttamento della risorsa pubblica e all'utilità che il concessionario ne ricava (sentenza Corte cost. n. 85 del 2014) determina nella sua applicazione che il canone corrisposto costituisca un'entrata per le Regioni che, come sopra evidenziato, sono titolari anche delle funzioni amministrative in materia, funzioni molteplici ed aumentate con l'intervento normativo contenuto nell'art. 11-*quater* della legge n. 12/2019. Tale entrata finanziaria è quindi strumentale ad un corretto esercizio di tali funzioni, attribuite alle Regioni ai sensi dell'art. 118 Cost.

La norma impone che una parte consistente, più della metà, sia devoluta ad altre Amministrazioni obbligatoriamente, così incidendo anche sull'autonomia finanziaria che il richiamato art. 119 Cost. garantisce alle Regioni e sulle scelte che le stesse devono compiere circa l'utilizzo di quell'entrata per il corretto esercizio dei propri compiti, in attuazione, in particolare, dell'art. 119 quarto comma Cost. Deve considerarsi infatti che, in base agli attuali parametri, i canoni per l'utilizzo della risorsa idrica richiesti annualmente dalla Regione Toscana per le grandi derivazioni ad uso idroelettrico ammontano a 3,7 milioni; la devoluzione obbligatoria alle Province e città metropolitana sarebbe dunque di 2,2 milioni di euro l'anno (doc. 1).

Inoltre la giurisprudenza costituzionale ha più volte sottolineato l'illegittimità di norme statali che non possono essere considerate principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica qualora pongano un precepto specifico e puntuale sull'entità delle entrate e delle spese: norme siffatte sono una indebita invasione dell'area riservata dall'art. 119 Cost. alle autonomie territoriali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica), ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi. Infatti la previsione di misure analitiche comprime illegittimamente l'autonomia finanziaria ed esorbita dal compito di formulare i soli principi fondamentali della materia (sentenze n. 36/2004; n. 417/2005; n. 169/2007; n. 237/2009, n. 182/2011, n. 139/2012, n. 217/2012, n. 22/2014, n. 43/2016).

Le disposizioni contestate non rispettano i suddetti criteri e dunque violano l'art. 119 primo, secondo e quarto comma Cost., perché pongono un vincolo specifico e puntuale sia un'entrata regionale, così ingiustificatamente privando le Regioni di risorse finanziarie finalizzate allo svolgimento delle loro competenze che, nella materia delle derivazioni idroelettriche, sono incrementate, e con conseguente negativa incidenza anche sul concreto esercizio delle funzioni amministrative spettanti alla Regioni stesse in base all'art. 118 Cost. in tale materia.

P.Q.M.

*Si conclude affinché piaccia all'Ecc.ma Corte costituzionale dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 11-*quater* della legge 11 febbraio 2019 n. 12, di conversione del decreto legge 14 dicembre 2018 n. 135, nella parte in cui, inserendo i commi 1-*quinqies* e 1-*septies* all'art. 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999 n. 79, dispone che il canone di concessione delle grandi derivazioni idroelettriche ed il canone aggiuntivo di cui al comma 1-*septies*, corrisposti alle Regioni, sono destinati per almeno il 60% alle province e città metropolitane il cui territorio è interessato alle derivazioni, per i motivi indicati nel presente ricorso.*

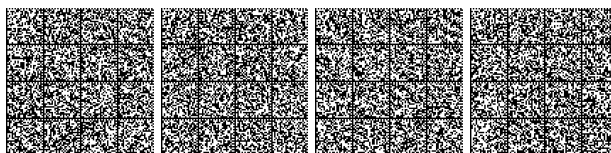
Si deposita:

1) Nota del Direttore della Direzione Difesa del suolo e protezione civile in, data 9 aprile 2019.

Si deposita altresì la deliberazione della Giunta regionale n. 415/2019 di autorizzazione alla proposizione del ricorso.

Firenze - Roma, 10 aprile 2019

L'avvocato: BORA



N. 84

Ordinanza del 15 febbraio 2019 del Tribunale di Vercelli nel procedimento civile promosso da T. P. contro Prefettura - Ufficio territoriale del Governo di Vercelli e Ministro dell'Interno

Elezioni - Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi - Cariche elettive presso gli enti locali - Sospensione di diritto per coloro che abbiano riportato una condanna non definitiva per taluni delitti - Durata della sospensione.

- Decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190), art. 11, commi 1, lettera *a*), e 4.

TRIBUNALE ORDINARIO DI VERCELLI

SEZIONE CIVILE

Il Tribunale di Vercelli, in composizione collegiale, nella persona dei magistrati:

dott. Giovanni Campese Presidente;

dr.ssa Simona Francese Giudice;

dr.ssa Maria Elena Ballarini Giudice relatore;

riunito in camera di consiglio all'esito dell'udienza svoltasi in data 14 febbraio 2019 ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile iscritta al numero 2595-2018 del ruolo generale degli affari contenziosi dell'anno 2015 promossa da:

P T elettivamente domiciliato in Vercelli, Piazza Bichieri n. 8, presso lo studio dell'avv. Andrea Corsaro dal quale è rappresentato e difeso unitamente agli avv.ti Katia Loro e Stefano Delsignore in virtù di procura a margine del ricorso ricorrente;

contro Prefettura - Ufficio territoriale del governo di Vercelli, in persona del Prefetto *pro tempore* rappresentata e difesa *ex lege* dall'avvocatura Distrettuale dello Stato di Torino presso i cui uffici è domiciliata *ope legis* resistente;

e con l'intervento obbligatorio del Pubblico Ministero intervenuto;

Visti gli atti e la documentazione prodotta, sentite le parti ed il PM

OSSERVA

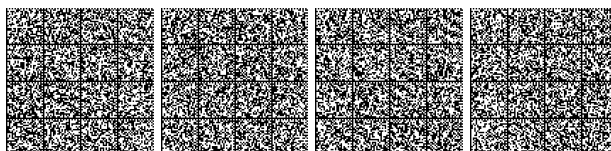
Il ricorrente, onorevole P T, nell'ambito del procedimento rg. 2595/2018 in cui ha chiesto l'annullamento del decreto adottato dal Prefetto della Provincia di Vercelli n. 35129 del 20 dicembre 2018 che ha disposto la sospensione del medesimo dalla carica di Sindaco di Borgosesia in applicazione di quanto previsto dall'art. 11 del D.Lgs. n. 235/2012, ha proposto ricorso cautelare ai sensi dell'art. 700 cpc finalizzato ad ottenere la sospensione degli effetti dell'impugnato provvedimento.

Sostiene in particolare il ricorrente che il provvedimento impugnato sarebbe:

a. illegittimo perché adottato sulla base del solo dispositivo della sentenza del 24 luglio 2018 della Corte d'Appello di Torino;

b. illegittimo perché adottato in violazione dell'art. 11 co. 5 D.lgs. n. 235 del 31 dicembre 2012 a seguito di comunicazione fatta da un soggetto normativamente non legittimato a compierla;

c. illegittimo per assenza dei requisiti essenziali relativi alla decorrenza e alla durata della sospensione della carica di Sindaco di Borgosesia;



d. illegittimo in quanto gli effetti della sospensione dalla carica di Sindaco di Borgosesia sarebbero cessati a seguito della pubblicazione della sentenza di assoluzione del Tribunale di Torino all'albo pretorio e della comunicazione al Consiglio Comunale di Borgosesia.

Il ricorrente approfondendo, poi, il profilo di impugnazione indicato sub d. solleva:

1. questione di illegittimità costituzionale dell'art. 11 commi 1 e 6 D.Lgs. 235/2012 in relazione all'art. 3 Cost.;
2. questione di illegittimità costituzionale dell'art. 11 commi 1 lett. a) e 4 D.Lgs. 235/2012 per violazione degli artt. 3, 13, 27 co. 2, 51 Cost. laddove prevede l'applicazione automatica della sospensione dalla carica di Sindaco, per la durata fissa di 18 mesi, a seguito di condanna, ancorchè non definitiva, per uno qualunque dei delitti indicati dall'art. 10, comma 1 lettera a), b) e c).

Quanto al *periculum in mora* il ricorrente - dopo aver sottolineato l'urgenza di ottenere il provvedimento di sospensione richiesto connessa alla ritenuta fondatezza dei prospettati motivi di illegittimità costituzionale, atteso che in difetto di un provvedimento di sospensione si vanificherebbe l'utilità di un'eventuale pronuncia favorevole della Corte Costituzionale - ha sottolineato l'esistenza di importanti adempimenti per la comunità di Borgosesia da compiersi nei prossimi mesi puntualmente elencati nel ricorso introduttivo del presente giudizio, nonché le difficoltà tecniche e personali dell'attuale vicesindaco, dr.ssa B , nel concreto adempimento degli incombeni richiesti dallo svolgimento della funzione di sindaco.

Nel termine concesso si sono costituiti il Prefetto di Vercelli e l'Amministrazione dell'Interno, in persona del Ministro *pro tempore*, contestando puntualmente quanto dedotto da controparte e chiedendo il rigetto del ricorso cautelare.

All'udienza del 17.1.2019 parte resistente ha depositato controdeduzioni del Ministero dell'interno - Dipartimento per gli affari interni e territoriali. Il ricorrente si è opposto all'acquisizione di tali controdeduzioni.

Le controdeduzioni in parola non possono essere acquisite atteso che parte resistente aveva già depositato memoria difensiva nel termine concesso e tali controdeduzioni costituiscono un'integrazione della memoria difensiva già depositata.

A scioglimento della riserva assunta all'udienza del 17.1.2019, è stata fissata nuova udienza svolgasi in data 7.2.2019 davanti al Collegio, nel corso della quale sono state altresì assunte le conclusioni del Pubblico Ministero che ha chiesto il rigetto del ricorso alla luce delle argomentazioni svolte dalle parti.

Concesso breve termine alle parti per il deposito di brevi memorie, il Collegio ha riservato la decisione all'esito dell'udienza del 14.2.2019.

Preliminarmente, occorre ribadire l'ammissibilità del ricorso cautelare proposto ai sensi dell'art. 700 c.p.c. nell'ambito del presente procedimento che, a seguito della sentenza della Corte di Cassazione a Sezioni unite n. 11131/2015, è stato ritenuto di competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria e ricondotto tra le controversie previste e disciplinate dall'art. 22 D.Lgs. n. 150/2011, controversie regolate dal rito sommario di cognizione.

Infatti, come sottolineato anche dal Tribunale di Napoli con l'ordinanza n. 323 del 22 luglio 2015, la tutela cautelare prevista dall'art. 700 c.p.c. è compatibile con il rito sommario di cognizione di cui all'art. 702 bis c.p.c., atteso che esso è un procedimento a cognizione piena, mentre la sommarietà attiene solo alla deformalizzazione.

Segnatamente nel procedimento sommario di cognizione la sommarietà non riguarda il contenuto dell'accertamento posto a base della decisione, la quale deve tendere alla verifica della fondatezza delle allegazioni di parte in termini di verità (processuale) e non già di mera verosimiglianza, attraverso un'attività istruttoria che, seppur deformalizzata, conduce ad una pronuncia idonea a divenire cosa giudicata ex art. 2909 del codice civile. La sommarietà del procedimento cautelare è invece connessa al diverso tipo di accertamento prodromico all'emanazione del provvedimento cautelare richiesto: la verifica della sussistenza del *fumus bonis iuris* e del *periculum in mora*.

Inoltre nel rito sommario, a differenza del procedimento cautelare uniforme, non è previsto un contraddittorio anticipato e pertanto non sono previsti provvedimenti *inaudita altera parte*, ma deve essere fissata la comparizione delle parti. La Corte di Cassazione ha altresì escluso che il rito sommario di cognizione abbia natura cautelare, nonostante la collocazione delle norme ad esso inerenti nella stessa sezione del codice, essendo esclusa per la sua instaurazione il *periculum in mora* ed essendo la natura cognitiva risultante esplicitamente dalla rubrica del capo III bis del codice di procedura civile introdotto dall'art. 51 della legge n. 69/9009 (*cf.* Cass. Civ. a Sezione Unite n. 11512/12).

Deve altresì essere preliminarmente ribadita la necessità che la presente pronuncia cautelare sia assunta dal Tribunale in composizione collegiale e con la partecipazione necessaria del Pubblico Ministero.

Si richiama sul punto quanto già affermato dal Tribunale di Napoli con la richiamata ordinanza n. 323 del 22 luglio 2015, dove si specifica che il necessario intervento del Pubblico Ministero comporta la riserva di cognizione collegiale del rito sommario *ex art. 702 bis c.p.c.* e quindi anche del ricorso cautelare in corso di causa, attesa anche la mancanza della figura del giudice istruttore nel rito sommario di cognizione collegiale.



Passando ai profili sostanziali, si osserva che in data 20.12.2018 la Prefettura di Vercelli ha notificato al Segretario Comunale di Borgosesia il provvedimento n. 35129, prot. n. 0035131, con il quale è stato dichiarato l'accertamento della sussistenza di una causa di sospensione dalla carica di Sindaco nei confronti dell'odierno ricorrente ai sensi dell'art. 11 comma 1 lettera a) D.Lgs. 31.12.2012 n. 235.

Nel caso di specie, in particolare, il ricorrente era stato assolto dall'imputazione di concorso in peculato, di cui agli artt. 110, 314 c.p., dal Tribunale di Torino, Terza Sezione Penale, con sentenza n. 4978/2016 depositata in data 5.1.2017, "perché il fatto non sussiste" ex art. 530 c.p.p.

Successivamente la Corte d'Appello di Torino, IV Sezione, in data 24.7.2018, in riforma della predetta sentenza, ha condannato l'odierno ricorrente, ritenendo l'ipotesi accusatoria fondata solo in relazione a taluni dei fatti oggetto di contestazione.

Ora, sostiene il ricorrente che l'art. 11 comma 6 del D.Lgs. n. 235/2012 sia incostituzionale nella parte in cui prevede un'identica disciplina della sospensione dalla carica di sindaco per due situazioni diverse: sia per il caso in cui la sentenza di condanna venga pronunciata dal giudice penale all'esito del primo grado di giudizio, sia per il caso in cui la condanna sopravvenga, all'esito del giudizio di appello, in riforma di una precedente pronuncia assolutoria.

Secondo il ricorrente si tratterebbe di due situazioni significativamente diverse, ma trattate dal legislatore in modo identico così violando il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione.

Ritiene questo Collegio che non sia manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal ricorrente anche se per motivazioni parzialmente differenti rispetto a quelle indicate nel ricorso introduttivo del presente giudizio e nella memoria autorizzata. Il Collegio ritiene, infatti, che sia non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 1 lett. a) e 4, D.Lgs. 235/2012 in relazione all'art. 3 Cost., nella parte in cui prevede la sospensione dalle cariche indicate al comma 1 dell'art. 10 per la durata di diciotto mesi anche a carico di coloro che, essendo stati assolti con sentenza di primo grado, abbiano riportato in appello una condanna non definitiva per uno dei delitti indicati dall'art. 10, comma 1, lett. a), b) e c) del D.Lgs. 235/2012.

Si tratta di una questione nuova rispetto a quelle sino ad oggi esaminate dalla Corte Costituzionale.

Tale questione deve essere valutata nell'ambito di un procedimento cautelare promosso in corso di causa: sull'ammissibilità della proposizione di una questione di legittimità costituzionale nell'ambito di un procedimento cautelare si veda quanto chiarito dalla Corte Costituzionale con la sentenza 20 maggio 2008 n. 161.

Quanto alla rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

Va premesso che, nell'ambito del giudizio preliminare di filtro affidato al giudice *a quo* per l'accesso alla giurisdizione della Corte Costituzionale ai sensi dell'art. 23 legge 11 marzo 1953 n. 87, il requisito della rilevanza della questione di legittimità costituzionale sollevata esprime l'indissolubile suo legame con l'esercizio della funzione giurisdizionale, potendo il giudice delle leggi essere investito soltanto di questioni relative a norme legislative di cui il giudice *a quo* debba necessariamente fare applicazione ai fini della definizione del giudizio dinanzi a lui pendente.

La questione è certamente rilevante nel presente giudizio.

Ed invero il provvedimento prefettizio impugnato dal ricorrente non ha indicato la durata del periodo di sospensione dalla carica di sindaco. Ciò non rende illegittimo il provvedimento, in quanto esso rimane integrato dal disposto del comma 4 dell'art. 11, il quale, tuttavia, applicato al caso di specie, comporta una irragionevole disparità di trattamento per le motivazioni di seguito indicate.

Quanto alla non manifesta infondatezza.

Affermata la sussistenza del requisito preliminare della rilevanza della questione prospettata, occorre accertare l'ulteriore requisito previsto dall'art. 23 della legge n. 87/1953, ossia la non manifesta infondatezza del motivo stesso, intesa quale delibazione (non della probabile incostituzionalità, *ma*) della mera esistenza del dubbio di costituzionalità della norma impugnata, senza la possibilità di una risoluzione della questione sul piano interpretativo.

Non può sottacersi in proposito che il giudice *a quo* non ha il compito di sindacare le norme censurate, ma solo di verificare che i rilievi sollevati non siano del tutto pretestuosi o del tutto privi di fondamento.

Ciò premesso, si osserva che il provvedimento prefettizio impugnato dal ricorrente non ha indicato la durata del periodo di sospensione dalla carica di sindaco. Tale circostanza non rende illegittimo il provvedimento, in quanto esso rimane integrato dal disposto del comma 4 dell'art. 11, il quale prevede specificatamente e in misura fissa la durata della sospensione. Ai sensi di detto comma, infatti, "la sospensione cessa di diritto di produrre effetti decorsi diciotto mesi".

Peraltro il medesimo comma 4 prosegue stabilendo che "nel caso in cui l'appello proposto dall'interessato avverso la sentenza di condanna sia rigettato anche con sentenza non definitiva, decorre un ulteriore periodo di sospensione che cessa di produrre effetti trascorso il termine di dodici mesi dalla sentenza di rigetto",



Viene così delineato un assetto normativo nel quale la condanna in grado di appello per uno dei delitti richiamati dal comma 1 lett. a) dell'art. 11 (tra cui, appunto, il peculato) comporta una sospensione dalla carica di durata differente, secondo che l'amministratore pubblico in primo grado sia già stato condannato per lo stesso reato ovvero sia stato assolto. In caso di precedente condanna la sospensione è di soli dodici mesi, mentre in caso di precedente assoluzione è di diciotto mesi.

Una siffatta diversità evidenzia una irragionevole disparità di trattamento, che appare confliggere con i principi di uguaglianza e di ragionevolezza sanciti dall'art. 3 Cost.

Come più volte ribadito dalla Corte Costituzionale, il legislatore ben può dettare disposizioni particolari e differenziate, ma queste devono essere giustificate in base alle condizioni soggettive e oggettive alle quali le norme giuridiche si riferiscono. Ne consegue che il principio di uguaglianza risulta violato non solo allorché vengono regolate in modo differenziato situazioni analoghe, ma anche quando il legislatore assoggetta a una disciplina indifferenziata situazioni che egli stesso considera e dichiara diverse.

Al principio di uguaglianza è coesistente il principio di ragionevolezza della legge, in virtù del quale le disposizioni normative contenute in atti aventi valore di legge devono essere adeguate e congruenti rispetto alla finalità perseguita dal legislatore. In quanto tale il principio di ragionevolezza costituisce un limite alla discrezionalità del legislatore. Esso è violato quando emerge che la disposizione legislativa è contraddittoria rispetto all'interesse pubblico perseguito.

Orbene, come reso evidente anche dai lavori preparatori, la finalità perseguita dal legislatore con l'introduzione delle norme contenute nel D.Lgs. 235/2012 è stata quella di allontanare dall'amministrazione della cosa pubblica - anche in via cautelare mediante la sospensione dalla carica, in attesa della definitività della condanna - chi per effetto della commissione di determinati reati (tra cui, in particolare, i delitti contro la pubblica amministrazione) si sia reso moralmente indegno o comunque inidoneo ad assicurare una corretta e onorevole gestione della cosa pubblica. Questa esigenza di tutela della pubblica amministrazione va, tuttavia, temperata con un altro diritto di rango costituzionale, garantito dall'art. 51 Cost., ossia il diritto di accesso alle cariche elettive e di esercizio delle funzioni connesse alla carica conseguita in virtù di libere elezioni.

In relazione agli scopi perseguiti dal legislatore con D.Lgs. 235/2012, si deve rilevare che la posizione di chi sia stato assolto in primo grado e condannato in appello per la commissione di un reato quale peculato non è certamente più censurabile, né più pericolosa per la pubblica amministrazione, rispetto a quella di chi sia stato condannato per lo stesso reato tanto in primo quanto in secondo grado.

Appare dunque irragionevole prevedere che, per effetto della pronuncia della sentenza di condanna in appello, l'allontanamento dalla carica pubblica sia di dodici mesi per chi ha già riportato una precedente condanna e di diciotto mesi per chi sia stato assolto in primo grado.

In tal modo, a seguito della condanna in appello, all'amministratore con la posizione processuale più lieve viene consentito di rientrare nell'esercizio della carica sei mesi dopo l'amministratore con la posizione processuale più gravosa.

Ciò appare contraddittorio e confligge con la finalità di tutela della cosa pubblica perseguita dal D.Lgs. 235/2012.

In tal modo, inoltre, l'amministratore pubblico che ha riportato un'assoluzione e una condanna viene sottoposto a un'ingiustificatamente eccessiva compressione del diritto all'elettorato passivo garantito dall'art. 51 Cost.

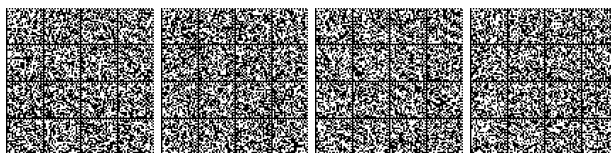
La costituzionalità della disciplina in esame non può neppure essere giustificata considerando l'esigenza di evitare a chi abbia già riportato una sospensione dalla carica per diciotto mesi a seguito della condanna in primo grado l'infrazione di una nuova sospensione di pari durata. Se infatti la previsione può essere ragionevole avendo riguardo alla complessiva posizione di colui che riporta una doppia condanna, permane comparativamente l'irrazionalità della disposizione normativa che infligge al condannato soltanto in secondo grado una sospensione maggiore (di diciotto mesi, anziché dodici).

Non si vede, infatti, alcuna ragione perché, all'esito della pronuncia di una condanna in grado di appello, l'assolto in primo grado sia trattato più severamente del condannato anche in primo grado.

Alla ravvisata ingiustificata disparità di trattamento non può ovviarsi neppure mediante una interpretazione costituzionalmente orientata del comma 4 dell'art. 11 del D.Lgs. 235/2012.

In effetti il giudice investito dell'impugnazione del decreto che dispone la sospensione dalla carica non ha la possibilità di modificare o graduare la durata della medesima, in quanto questa è prevista dalla norma in misura fissa e predeterminata.

Gli altri profili di incostituzionalità sollevati dal ricorrente appaiono invece privi del requisito della non manifesta infondatezza.



Non si ritiene, infatti, corretta l'interpretazione della norma in esame fornita dal ricorrente per cui nell'ipotesi di condanna solo in appello per i reati richiamati dalla lettera *a)* dell'art. 11 del D.Lgs. 235/2012 non dovrebbe operare la sospensione o essa dovrebbe cessare per effetto della sentenza di assoluzione pronunciata in primo grado.

Infatti, l'art. 11 comma 1 lett. *a)* parla genericamente di condanna non definitiva, sicché il dato normativo non consente di distinguere tra sentenze di condanna pronunciate in primo grado e sentenze di condanna pronunciate in secondo grado.

Ciò si desume altresì dalla lett. *b)* del comma in esame dove il legislatore ha espressamente considerato la possibilità di disporre la sospensione per i reati ivi indicati e considerati di minore lesività sociale solo qualora la sentenza di primo grado sia stata confermata in appello per la stessa imputazione.

Il legislatore, poi, volutamente non parla di giudicato con riferimento alle ipotesi disciplinate dall'art. 11, comma 1 lett. *a)*, sicché non è possibile distinguere tra condanna in primo grado seguita da una condanna in secondo grado e assoluzione in primo grado seguita da una condanna in grado di appello.

Ciò posto dalla lettura della norma si ricava che per i soggetti condannati per i reati richiamati dal comma 1 lettera *a)* la sospensione di diritto debba operare tanto nell'ipotesi in cui gli stessi siano stati condannati all'esito del primo grado di giudizio quanto nell'ipotesi in cui gli stessi siano stati condannati all'esito del secondo grado di giudizio.

Non si ritiene, inoltre, fondata l'interpretazione fornita dai ricorrenti per cui la sospensione cesserebbe di diritto di produrre effetti anche qualora la sentenza di assoluzione fosse stata pronunciata in primo grado, in applicazione di quanto previsto dall'art. 11 comma 6 del D.Lgs. n. 235/2012.

Preliminarmente si osserva che la norma in esame non può trovare applicazione nel caso di specie, atteso che la sentenza di assoluzione n. 4978/2016 del 5.1.2017 del Tribunale di Torino è stata pubblicata all'albo pretorio del Comune di Borgosesia in data 14.12.2018 e comunicata al Consiglio Comunale in data 17.12.2018, e quindi in data antecedente rispetto alla notificazione del provvedimento di sospensione al Segretario Comunale avvenuta solo in data 20.12.2018.

La sentenza n. 4978/2016, dunque, non può spiegare alcun effetto interruttivo di una sospensione non ancora decorsa.

Si osserva poi che, dovendo essere disposta la sospensione in presenza di una sentenza di condanna non definitiva, la sentenza di assoluzione che comporta la cessazione degli effetti della sospensione non può che essere successiva.

E analogamente, sotto un profilo logico prima ancora che giuridico, tutti i provvedimenti elencati dal comma 6 dell'art. 11 D.Lgs. n. 235/2012 possono far cessare la sospensione solo qualora essa sia già stata disposta.

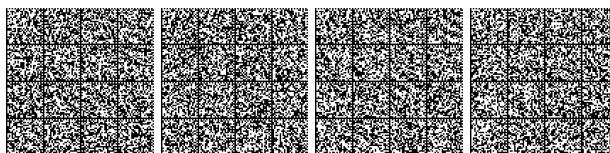
Non risulta, infine, fondata l'ulteriore questione di illegittimità costituzionale sollevata dal ricorrente, secondo cui la disciplina prevista dall'art. 11 D.Lgs. 235/2012 ai commi 1 lett. *a)* e 4 - comportando che alla condanna ancorché non definitiva per i delitti indicati dall'art. 10 comma 1 lett. *a)*, *b)*, *c)* del medesimo decreto legislativo consegue la sospensione di diritto dalla carica di sindaco - contrasterebbe con il principio di ragionevolezza enunciato dall'art. 3 Cost. (determinando un trattamento identico per situazioni tra loro assai disomogenee, in forza di una previsione non legittimata dall'*id quod plerumque accidit*), con l'inviolabilità della libertà personale tutelata dall'art. 13 Cost. (prevedendo l'applicazione di una misura cautelare limitativa della libertà personale), con la presunzione di non colpevolezza di cui all'art. 27 comma 2 Cost. (comportando la limitazione di un diritto fondamentale prima che sia stata accertata una responsabilità penale), con il rispetto del diritto di elettorato passivo sancito dall'art. 51 Cost. (impedendo lo svolgimento del mandato elettivo).

Tale censura non risulta condivisibile, avuto in particolare riguardo ai principi enunciati dalla Corte Costituzionale nelle sentenze che hanno già affrontato le questioni di illegittimità costituzionale sollevate con riferimento al D.Lgs. n. 235/2012, che hanno tutte chiaramente affermato la natura non sanzionatoria della sospensione prevista dall'art. 11.

Infine, quanto al *periculum in mora*, osserva il Collegio che qualora dovesse essere ritenuta fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in questa sede, ne deriverebbe altresì l'illegittimità del provvedimento prefettizio impugnato, atteso che tale provvedimento - non prevedendo espressamente la durata del periodo di sospensione - deve essere integrato proprio dalla norma oggetto di censura di costituzionalità.

L'applicazione del provvedimento prefettizio, nel dubbio circa la sua legittimità, comporterebbe un'indebita ed eccessiva restrizione dell'esercizio dell'elettorato passivo e del libero svolgimento del mandato elettorale, con conseguente danno per il ricorrente non riparabile né risarcibile, tenuto altresì conto che il mandato elettivo è temporalmente limitato nel tempo.

Si impone pertanto, nell'attesa della decisione della Corte Costituzionale, la sospensione cautelativa del provvedimento del Prefetto, con previsione della prosecuzione del giudizio all'udienza che verrà fissata successivamente alla pronuncia della Corte. Il regolamento delle spese processuali sarà dettato a conclusione del giudizio.



P.Q.M.

Il Tribunale

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 1 lett. a) e 4, D.Lgs. 31 dicembre 2012 n. 235 in relazione all'art. 3 Cost., nella parte in cui prevede la sospensione dalle cariche indicate al comma 1 dell'art. 10 per la durata di diciotto mesi anche a carico di coloro che, essendo stati assolti con sentenza di primo grado, abbiano riportato in appello una condanna non definitiva per uno dei delitti indicati dall'art. 10, comma 1, lett. a), b) e c) del D.Lgs. 31 dicembre 2012 n. 235.

Accoglie la domanda cautelare e sospende gli effetti dell'impugnato provvedimento (decreto del Prefetto della Provincia di Vercelli del 20 dicembre 2018 n. 35129) fino all'udienza che verrà fissata successivamente alla definizione della questione di legittimità costituzionale.

Dispone la sospensione del giudizio.

Manda alla Cancelleria per gli adempimenti di legge e in particolare:

- a) di notificare la presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei Ministri nonché di darne comunicazione al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei Deputati;*
- b) di notificare la medesima ordinanza alle parti del presente giudizio, compreso il Pubblico Ministero;*
- c) di trasmettere gli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte comunicazioni e notificazioni, alla Corte Costituzionale.*

Così deciso nella camera di consiglio del 14.2.2019

Il Presidente: CAMPESE

Il Giudice relatore: BALLARINI

19C00149

N. 85

Ordinanza del 1° aprile 2009 della Commissione tributaria provinciale di Genova sul ricorso proposto da My Home in Portofino S.r.l. in liquidazione contro Agenzia Entrate Ufficio Genova 1.

Contenzioso tributario - Procedimento dinanzi alla Commissione tributaria provinciale - Termine per la costituzione in giudizio del ricorrente - Inammissibilità del ricorso per tardivo deposito.

- Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), artt. 22 e 27, comma 1.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE DI GENOVA

SEZIONE 01

Riunita con l'intervento dei signori:

Dimundo Antonino - Presidente, relatore;

Giusti Giuseppe - Giudice;

Silvano Mario Alieto - Giudice;

ha emesso la seguente ordinanza sul reclamo depositato il 22 novembre 2007, relativo al R.G. ricorso n. 1518/07, avverso avviso di accertamento n. R4C030101254, assente 2004 II.DD. IVA, proposto dall'ufficio: Agenzia Entrate Ufficio Genova 1;

controparte: My Home in Portofino S.r.l. in liquidazione, piazza della Vittoria n. 6/6 - 16121 Genova (GE);

difeso da: Gianni Marongiu - Andrea Bodrito, via Roma n. 11/5 - 16100 Genova (GE).



IN FATTO ED IN DIRITTO

In data 28 settembre 2006 l'Agenzia delle Entrate di Genova 1 ha notificato alla My Home in Portofino S.r.l. in liquidazione un avviso di accertamento relativo al reddito d'impresa dell'anno 2004.

La società My Home in Portofino, con atto notificato il 27 novembre 2006, ha proposto ricorso avverso l'avviso di accertamento, chiedendone l'annullamento, ma non si è costituita in giudizio nel termine di cui all'art. 22, decreto del Presidente della Repubblica 31 dicembre 1992, n. 546, mediante deposito del ricorso nella segreteria dell'adita Commissione Tributaria Provinciale di Genova.

In data 19 gennaio 2007, nel termine a lei assegnato, l'Agenzia delle Entrate, Ufficio di Genova 1, si è costituita in giudizio, depositando nella segreteria della Commissione un atto col quale ha chiesto la dichiarazione di inammissibilità del ricorso della My Home per la mancata tempestiva costituzione in giudizio della ricorrente.

Con decreto dell'11 ottobre 2007 il Presidente della Commissione, in accoglimento dell'istanza dell'Agenzia delle Entrate, ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso della My Home. Il decreto è stato notificato a quest'ultima il 16 ottobre 2007.

Avverso tale decreto la My Home, con atto notificato il 12 novembre 2007, ha proposto reclamo ai sensi dell'art. 28, decreto del Presidente della Repubblica n. 546/1992, prospettando la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli articoli 22 e 27, decreto legislativo n. 546/1992, la rimessione degli atti alla Corte costituzionale e l'adozione dei provvedimenti per la prosecuzione del giudizio promosso avverso l'avviso di accertamento impugnato.

Nel frattempo la My Home, in data 7 novembre 2007, e quindi tardivamente, si era costituita depositando nella segreteria della Commissione l'originale del ricorso notificato a norma di legge ed i documenti ad esso allegati. Il relativo giudizio è attualmente pendente, sospeso fino all'esito definitivo di questo procedimento di reclamo.

Il reclamo è stato discusso davanti al collegio nell'udienza dell'11 febbraio 2008.

TANTO PREMesso SI OSSERVA QUANTO SEGUE

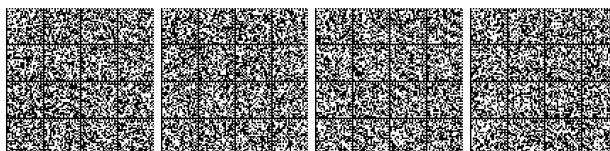
La reclamante ha contestato la conformità alla Costituzione della norme applicate, affermando che non sarebbero manifestamente infondati i dubbi di legittimità costituzionale degli articoli 22 e 27, decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 645, in relazione agli articoli 3, 24, 97 e 111, Cost.

La My Home, in primo luogo, dubita delle legittimità costituzionale delle norme sopra citate in riferimento agli articoli 3 e 24 Cost., muovendo dall'art. 30 della legge delega n. 431 del 1991, secondo cui le norme del processo tributario dovevano essere adeguate a quelle del processo civile, e osservando che, a differenza del processo di cognizione ordinaria, in cui la costituzione in giudizio del convenuto nei termini consente all'attore di costituirsi fino alla prima udienza ed in cui l'estinzione del giudizio non è mai dichiarata d'ufficio, nel processo tributario la mancata tempestiva costituzione in giudizio del ricorrente è sanzionata con la dichiarazione di inammissibilità del ricorso, rilevata e pronunciata d'ufficio senza alcuna possibilità di costituzione tardiva. Ciò in violazione del principio di eguaglianza, affermato dall'art. 3, Cost., per il diverso trattamento nei due tipi di processo della tardiva costituzione in giudizio del ricorrente e dell'attore, nonché in violazione dell'art. 24, Cost., per la grave lesione del diritto di difesa del ricorrente nel processo tributario rispetta alla maggiore tutela che a tale diritto è assicurata nel processo di cognizione.

Dubita, in secondo luogo, della legittimità costituzionale delle norme applicate in riferimento agli articoli 3 e 111, Cost., ravvisando una disparità di trattamento tra le parti all'interno del processo tributario — oltre che rispetto al processo ordinario di cognizione — tra la posizione peggiore riservata al ricorrente, per il quale è previsto un termine perentorio, sanzionato con l'inammissibilità del ricorso e l'irrimediabile perdita del suo diritto sostanziale, e la più favorevole posizione prevista per il resistente, cui per la costituzione in giudizio è assegnato un termine di natura ordinatoria che, al più, determina decadenze di tipo probatorio.

Denuncia, in terzo luogo, l'illegittimità costituzionale delle norme in esame ancora in riferimento agli articoli 3 e 111, Cost., sul rilievo dell'irragionevole disparità di trattamento tra l'attore nel processo ordinario di cognizione, in cui la tardiva costituzione in giudizio non determina mai la perdita irrimediabile della tutela giurisdizionale, ed il ricorrente nel processo tributario, in cui la tardiva costituzione in giudizio preclude in modo definitivo la tutela processuale.

Dubita, in quarto luogo, delle legittimità delle norme applicate in riferimento all'art. 111, Cost., sotto l'ulteriore profilo del contrasto delle norme con il principio del giusto processo, ricordando che il processo tributario è funzionale



all'accertamento della fondatezza della pretesa impositiva nel rispetto del principio dell'obbligo di tutti di contribuire alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva, e che contrasterebbe col richiamato principio del giusto processo la norma che ricollega alla tardiva costituzione in giudizio, rilevabile d'ufficio, la perdita del diritto a tale accertamento.

In quinto luogo, la reclamante ha denunciato il contrasto delle norme in questione in riferimento al principio di imparzialità e buona fede, affermato dall'art. 97, Cost., sul rilievo che, essendo il compito della Pubblica amministrazione quello di assicurare il gettito tributario nel rispetto del principio della capacità contributiva di ciascuno, dette norme violerebbero la richiamata norma costituzionale nella misura in cui fa dipendere la soccombenza sostanziale del contribuente alla tardiva costituzione in giudizio, nonostante che abbia notificato nei termini il ricorso avverso l'atto impositivo.

L'Agenzia delle Entrate e la parte reclamante, successivamente alla rituale proposizione del reclamo, hanno depositato memorie con le quali hanno ribadito le proprie contrastanti tesi.

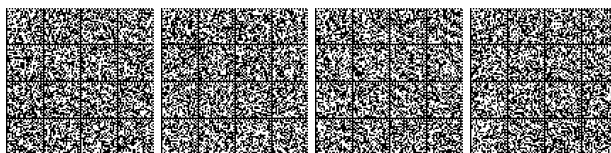
Tanto premesso e ritenuto, ritiene la Commissione che in effetti i dubbi di legittimità costituzionale degli articoli 22 e 27, decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, sollevati dalla ricorrente, siano rilevanti e, per quanto di ragione, non manifestamente infondati.

Sulla rilevanza della questione sollevata si osserva che la reclamante My Home non ha negato che il decreto di inammissibilità sia stato emesso dal presidente della Commissione ai sensi dell'art. 27 n. 1, decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (il presidente della sezione, scaduti i termini per la costituzione in giudizio delle parti, esamina preliminarmente il ricorso e ne dichiara l'inammissibilità nei casi espressamente previsti, se manifesta), in conformità all'art. 22 dello stesso decreto ed in presenza dei presupposti di legge, essendo risultato in maniera manifesta, dal mero controllo degli atti processuali, che detta società non si è costituita in giudizio entro i trenta giorni dalla proposizione del ricorso e che tale omissione è sanzionata in maniera chiara ed espressa dal citato art. 22 con l'inammissibilità del ricorso medesimo (Il ricorrente, entro trenta giorni dalla proposizione del ricorso, a pena di inammissibilità, deposita nella segreteria della commissione tributaria adita, o trasmette a mezzo posta, in plico raccomandato senza busta con avviso di ricevimento, l'originale del ricorso notificato...).

L'accoglimento o il rigetto del reclamo dipende, quindi, esclusivamente dal giudizio che la Corte costituzionale darà sulla fondatezza o non fondatezza della questione sollevata dalla reclamante. Nel caso di giudizio di infondatezza, infatti, il reclamo dovrà essere rigettato con sentenza di inammissibilità, conseguente improseguibilità del processo e definitiva perdita del diritto della ricorrente reclamante di contestare la pretesa impositiva oggetto dell'impugnazione. Né il reclamo può essere, comunque, definito con una interpretazione costituzionalmente orientata delle norme degli articoli 22 e 27, decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, posto che l'inequivocabile loro formulazione non ne consente un'interpretazione tale da condurre alla prosecuzione del processo nonostante la tardività della costituzione in giudizio della società ricorrente.

Quanto al merito, ritiene la Commissione che i dubbi di legittimità costituzionale delle norme applicate col decreto reclamato non siano manifestamente infondati, sembrando manifestamente irragionevole ricollegare la perdita irrimediabile dell'azione tributaria di un contribuente dall'inosservanza del termine per la costituzione in giudizio pesantemente sanzionata con l'inammissibilità del ricorso, se raffrontata con l'analoga situazione dell'attore nel processo ordinario di cognizione, il quale, nell'ipotesi di mancata costituzione in giudizio nel termine a lui assegnato e di costituzione del convenuto nei termini a lui assegnati conserva la possibilità di costituirsi fino alla prima udienza senza perdere l'azione e la possibilità di tutelare attraverso di essa la sua pretesa sostanziale. Vi è, infatti, tra le due posizioni una irragionevole disparità di trattamento, assolutamente non giustificata dalla pur grave esigenza dello Stato di riscuotere prontamente i tributi, posto che tale esigenza non verrebbe sensibilmente sacrificata dalla concessione al ricorrente, che non si sia costituito nei termini, della facoltà di costituirsi nell'udienza di discussione del ricorso da fissare a seguito della costituzione in giudizio della resistente Amministrazione finanziaria o di altro ente impositore. Il processo tributario dal riconoscimento di siffatta facoltà non subirebbe alcun apprezzabile ritardo, ove si consideri che la controversia potrebbe essere sottoposta al giudizio della Commissione in una pubblica udienza da fissare successivamente alla costituzione del resistente nel rispetto del solo termine di trenta giorni liberi prima della data dell'udienza. In sostanza si tratterebbe di sopprimere l'esame preliminare del ricorso, regolato dagli articoli 27 e 28, decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, e prevedere la trattazione della controversia con le modalità di cui agli articoli 30 e segg. del decreto da ultimo citato anche in caso di tardiva costituzione in giudizio del ricorrente. Eventualmente sanzionando con l'estinzione del giudizio la mancata costituzione del ricorrente anche nell'udienza così fissata.

L'irragionevole disparità di trattamento così tratteggiata non costituisce soltanto violazione del principio di eguaglianza garantito dall'art. 3, Cost., ma anche violazione del successivo art. 24, secondo cui tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi, essendo la difesa diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento.



La perdita del diritto di agire in giudizio al fine di poter contestare nel merito la pretesa tributaria dell'Amministrazione finanziaria, irrimediabilmente ricollegata all'intempestiva costituzione in giudizio del ricorrente, che abbia impugnato un atto impositivo, in assenza di un apprezzabile ritardo nel processo di accertamento e riscossione dei tributi e, quindi, in assenza di un sensibile pregiudizio alla tutela dell'interesse fiscale, si risolve, infatti, in una lesione del diritto di difesa, garantito a tutti dall'art. 24, Cost. La tutela dell'interesse fiscale, invero, non può spingersi fino all'adozione di discipline processuali tanto diverse da quelle comuni, al punto da privare inutilmente il contribuente del diritto di agire in giudizio per la tutela del proprio diritto in assenza di un serio pregiudizio per il contrapposto interesse. In altri termini, è comprensibile che «la materia tributaria, per la sua particolarità e per il rilievo che ha nella Costituzione l'interesse dello Stato alla percezione dei tributi, giustifica discipline differenziate» (C. Cost. 23 luglio 1987, n. 283); ma tale interesse, nei casi in cui — come nella specie — non subirebbe alcun apprezzabile pregiudizio dall'attenuazione delle conseguenze della tardiva costituzione in giudizio del ricorrente, non giustifica in alcun modo la conservazione di norme speciali, diverse da quelle comuni, che sanzionano la perdita definitiva ed irrimediabile del diritto di difesa del contribuente. Si ricorda al riguardo che la tutela dell'interesse fiscale non può giustificare la lesione di altri principi costituzionali, come il diritto di difesa, perché l'interesse del cittadino alla tutela giurisdizionale e quello generale della comunità alla riscossione dei tributi devono essere «armonicamente coordinati» (C. Cost. 22 dicembre 1969, n. 157; C. Cost. 28 aprile 1970, n. 61), dovendosi evitare l'inutile sacrificio dell'uno quando la tutela dell'altro non lo esige.

La disciplina irragionevolmente differenziata, rispetto alle regole processuali comuni in situazione analoga, contenuta negli articoli 22 e 27, decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, la quale innegabilmente comprime senza gravi motivi il diritto di difesa del contribuente, sopprimendolo in caso di tardiva costituzione in giudizio in contrasto con la disciplina comune dell'analoga situazione, è in contrasto anche con i principi del «giusto processo», introdotti col novellato art. 111, Cost., non essendo ammissibile che il processo, strumento di attuazione della tutela giurisdizionale, costituisca per il contribuente una «trappola», capace di sopprimere quel diritto di agire in giudizio in funzione dell'esercizio del quale esso è stato concepito, in una situazione in cui l'inerzia del ricorrente non è segno univoco di perdita dell'interesse all'azione.

Per tali considerazioni la Commissione ritiene che la questione di costituzionalità sollevata dalla reclamante sia rilevante e non manifestamente infondata e che, pertanto debba essere sottoposta al giudizio della Corte costituzionale.

P.Q.M.

La Commissione Tributaria Provinciale di Genova, Sezione Prima;

Visti gli articoli 1, legge cost., 9 febbraio 1948, n. 1, e 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, recante norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale;

in accoglimento dell'istanza della reclamante My Home in Portofino S.r.l. in liquidazione, con sede in Genova,

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 22 e 27, primo comma, decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, in riferimento agli articoli 3, 24 e 111, cost., e pertanto dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

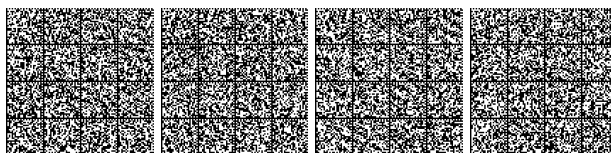
sospende conseguentemente il presente giudizio.

Ordina che a cura della Segreteria della Commissione la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri.

Dispone inoltre che l'ordinanza medesima sia comunicata dalla Segreteria al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.

Così deciso in Genova, addì 11 febbraio 2008

Il Presidente estensore: DIMUNDO



N. 86

Ordinanza del 27 novembre 2018 del Tribunale di Firenze nel procedimento penale a carico di E.S.

Reati e pene - Raguaglio tra pene pecuniarie e pene detentive - Coefficiente di raguaglio - Mancata previsione di un criterio di raguaglio analogo al coefficiente previsto dall'art. 459, comma 1-bis, cod. proc. pen.

– Codice penale, art. 135.

TRIBUNALE DI FIRENZE

TERZA SEZIONE PENALE IN COMPOSIZIONE MONOCRATICA

Con decreto di citazione a giudizio emesso in data 15 luglio 2015 E.S. veniva citato dal pubblico ministero presso il Tribunale di Firenze per rispondere dei reati *ex* articoli 612 e 339 del codice penale.

All'udienza di smistamento dell'11 luglio 2018 l'imputato, a mezzo del difensore munito di procura speciale, ha anticipato la volontà di avanzare istanza di applicazione della pena di venti giorni di reclusione convertita nella pena finale di euro 1.500,00 di multa previa conversione della pena detentiva in quella pecuniaria corrispondente pari a euro 75,00 di multa per ogni giorno di pena detentiva. In merito a tale richiesta il difensore ha evidenziato che in base alla normativa vigente la conversione nei termini sopra indicati non è però possibile.

Questo giudice, nell'ambito della fattispecie sottoposta ad esame, relativa alla contestazione degli articoli 612 e 339 del codice penale, sottopone alla attenzione della Corte la questione di legittimità costituzionale dell'art. 135 del codice penale, con riferimento all'art. 3 della Carta costituzionale nella parte in cui la norma stabilisce che il «computo ha luogo calcolando euro 250,00, o frazione di euro 250,00 di pena pecuniaria per un giorno di pena detentiva» con una irragionevole disparità di trattamento rispetto a quanto previsto dall'art. 459, comma 1-bis del codice di procedura penale, che recita «Nel caso di irrogazione di una pena pecuniaria in sostituzione di una pena detentiva, il giudice, per determinare l'ammontare della pena pecuniaria, individua il valore giornaliero al quale può essere assoggettato l'imputato e lo moltiplica per i giorni di pena detentiva. Nella determinazione dell'ammontare di cui al periodo precedente il giudice tiene conto della condizione economica complessiva dell'imputato e del suo nucleo familiare. Il valore giornaliero non può essere inferiore alla somma di euro 75 di pena pecuniaria per un giorno di pena detentivi e non può superare di tre volte tale ammontare. Alla pena pecuniaria irrogata in sostituzione della pena detentiva si applica l'art. 133-ter del codice penale».

La questione di legittimità appare rilevante per il processo penale in corso essendo interesse dell'imputato chiedere la definizione *ex* art. 444 del codice di procedura penale, con conversione della pena finale nella corrispondente pena pecuniaria alla luce del nuovo assetto normativo delineato con l'entrata in vigore della legge n. 103/2017 (cd legge Orlando); l'art. 53, comma 2 della legge n. 689/1981, che disciplina la sostituzione delle pene detentive, prescrive che: «nella determinazione dell'ammontare di cui al precedente periodo il giudice tiene conto della condizione economica complessiva dell'imputato e del suo nucleo familiare. Il valore giornaliero non può essere inferiore alla somma indicata dall'art. 135 del codice penale e non può superare di dieci volte tale ammontare. Alla sostituzione della pena si applica l'art. 133-ter del codice penale».

A tenore dell'art. 135 del codice penale «quando per qualsiasi effetto giuridico, si deve eseguire un raguaglio tra pene pecuniarie e pene detentive, il computo ha luogo calcolando euro 250,00 o frazione di euro 250,00 di pena pecuniaria per un giorno di pena detentiva».

In merito alla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, l'art. 1, comma 53 della legge n. 103/2017 nel libro VI del codice di procedura penale, relativo ai procedimenti speciali, ha introdotto all'art. 459, comma 1-bis «Nel caso di irrogazione di una pena pecuniaria in sostituzione di una pena detentiva, il giudice, per determinare l'ammontare della pena pecuniaria, individua il valore giornaliero al quale può essere assoggettato l'imputato e lo moltiplica per i giorni di pena detentiva. Nella determinazione dell'ammontare di cui al periodo precedente il giudice tiene conto della condizione economica complessiva dell'imputato e del suo nucleo familiare. Il valore giornaliero non può essere inferiore alla somma di euro 75 di pena pecuniaria per un giorno di pena detentiva e non può superare di tre volte tale ammontare. Alla pena pecuniaria irrogata in sostituzione della pena detentiva si applica l'art. 133-ter del codice penale». Tale norma pertanto ha introdotto una deroga all'art. 135 del codice penale nella misura in cui consente un computo tra pena detentiva e pena pecuniaria nei termini sopra precisati.



Infatti, il legislatore con la citata legge ha modificato soltanto la norma relativa al procedimento per decreto senza intervenire sulla norma generale stabilita in materia di conversione delle pene detentive in pene pecuniarie, di cui all'art. 135 del codice penale.

L'attuale sistema normativo prevede che, su istanza e per iniziativa autonoma del pubblico ministero, il procedimento penale possa essere definito con un rito speciale, nella specie del decreto penale di condanna ex art. 459 del codice di procedura penale, novellato, e che in tale unico caso, laddove si debba procedere a sostituzione della pena detentiva, il ragguglio avvenga secondo una forbice che varierà tra 75 e 225 euro per ogni giorno di detenzione, in concreto tenendo conto delle reali condizioni economiche del reo.

Ove invece il pubblico ministero non avrà richiesto il decreto penale di condanna, l'imputato si troverà a dovere affrontare il giudizio e in quella sede, in atti preliminari, potrà richiedere la definizione del procedimento, anche in caso di pena detentiva sostituibile, con un diverso rito speciale, quale nel caso di specie l'applicazione di pena su richiesta ex art. 444 del codice di procedura penale, senza però poter ambire ad un ragguglio che tenga conto delle sue reali condizioni economiche.

Nella sostanza per uno stesso fatto di reato, a seconda che il pubblico ministero eserciti l'azione penale ricorrendo al procedimento per decreto o invece alla richiesta di rinvio a giudizio o all'emissione del decreto di citazione a giudizio (scelta questa non rimessa all'iniziativa dell'imputato e che non rientra tra le sue facoltà), si avranno conseguenze sensibilmente diverse, in maniera del tutto ingiustificata, sotto il profilo sanzionatorio.

Quanto sopra evidenzia un netto contrasto con l'art. 3 della Costituzione attribuendo irragionevolmente un potere al pubblico ministero nella scelta del rito da chiedere, irragionevolezza che si riverbera, in termini di diversa sanzione in concreto da irrogare, sull'imputato.

Tra l'altro va sottolineato come alla sostituzione della pena detentiva in pena pecuniaria si addivenga in forza della previsione dell'art. 53 della legge n. 689/1981, che fa espresso riferimento agli art. 135 del codice penale, quanto al ragguglio, e agli articoli 133-bis e ter, in particolare all'art. 133-bis del codice penale, che prevede che «nella determinazione dell'ammontare della multa o della ammenda il giudice deve tener conto, oltre che dei criteri indicati dall'articolo precedente, anche delle condizioni economiche del reo». Un richiamo, quello contenuto nell'art. 53 che disciplina per l'appunto le sostituzioni, all'art. 133-bis del codice penale, oltre che all'art. 135 del codice penale, che equivale ad una chiara indicazione data dal legislatore al giudice affinché ponga particolare attenzione, anche e proprio nel momento della sostituzione della pena detentiva con la pena pecuniaria, alle capacità economiche del reo.

Da qui l'irragionevole disparità di trattamento tra situazioni del tutto analoghe, di soggetti che accedono a riti alternativi egualmente premiali e che si vedono negata, in caso di applicazione della pena su richiesta, una pena detentiva sostituita ai sensi dell'art. 135 del codice penale, e non commisurata né commisurabile alle sue reali condizioni economiche.

Peraltro l'impossibilità di graduare la pena al caso concreto costituisce violazione non solo dell'art. 3 della Costituzione ma altresì dell'art. 27 della Carta costituzionale. Difatti una pena «eccessiva» rispetto alle reali condizioni economiche del reo non è di fatto ottemperabile, con la evidente conseguenza che non sarà possibile perseguire e raggiungere uno degli obiettivi primari affidati dal legislatore alla pena, che è la funzione rieducativa.

Pertanto, dopo il recente intervento legislativo, può accadere che uno stesso reato venga sanzionato con la pena pecuniaria corrispondente alla pena detentiva, all'esito del ragguglio, in misura diversa a seconda che si sia proceduto ai sensi dell'art. 459 del codice di procedura penale, o secondo rito ordinario o uno dei diversi riti alternativi (patteggiamento e abbreviato). Si viene quindi a delineare una irragionevole e ingiustificata disparità di trattamento, in palese violazione dell'art. 3 della Costituzione, con conseguente e concreta lesione anche dell'art. 27 della Costituzione, per quanto in precedenza detto.

Rilevato che il pendente giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale.

P.Q.M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata ai sensi degli articoli 3 e 27 della Costituzione la questione di legittimità avanzata dalla difesa di E.S. con riferimento all'art. 135 del codice penale, laddove tale articolo prevede che «Quando, per qualsiasi effetto giuridico, si deve eseguire un ragguglio fra pene pecuniarie e pene detentive, il computo ha luogo calcolando euro 250, o frazione di euro 250, di pena pecuniaria per un giorno di pena detentiva» e non prevede invece che, analogamente a quanto previsto dall'art. 459, comma 1-bis del codice di procedura penale, il ragguglio tra pena detentiva e pena pecuniaria venga calcolato sulla somma di euro 75, non superabile di oltre tre volte, di pena pecuniaria per un giorno di pena detentiva tenuto conto anche della condizione economica complessiva dell'imputato e del suo nucleo familiare;



Dispone la sospensione del presente procedimento e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone altresì, che a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento. Manda alla Cancelleria per quanto di competenza.

Firenze, 27 novembre 2018

Il Giudice: GIORDANO

19C00152

N. 87

*Ordinanza del 13 febbraio 2019 del Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo
sul ricorso proposto da Bianchi Pieremidio e altri contro Ministero dell'interno*

Ordinamento militare - Revisione dei ruoli delle Forze di polizia ai sensi dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge n. 124 del 2015 - Disposizioni transitorie per la Polizia di Stato - Istituzione del ruolo direttivo ad esaurimento della Polizia di Stato - Accesso alla qualifica di vice commissario previo concorso interno, per titoli, riservato ai sostituti commissari - Nomina dei vincitori con decorrenza giuridica ed economica dalla data di inizio del primo corso di formazione.

- Decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95 (Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), art. 2, comma 1, lettera t), punto (*recte*: numero) 1.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER L'ABRUZZO

SEZIONE PRIMA

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale n. 174 del 2018, proposto da Pieremidio Bianchi, Danilo Ciucci, Luigi Di Massimo, Daniela Palmieri, Danila Razzano, Attilio Santella, Domenica Stagno, rappresentati e difesi dall'avvocato Pietro Celli, con domicilio digitale come da pec da Registri di giustizia e domicilio eletto presso il suo studio, in Firenze via Masaccio n. 219;

Contro il Ministero dell'interno, in persona del Ministro *pro-tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, sua domiciliataria *ex lege* in L'Aquila, via Buccio da Ranallo;

Per l'accertamento:

del diritto dei ricorrenti ad essere inquadrati nel ruolo direttivo ad esaurimento della Polizia di Stato di cui all'art. 2, comma 1, lettera t), del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, con decorrenza giuridica dall'anno rispetto al quale ciascuno è stato dichiarato vincitore del concorso indetto con decreto del capo della Polizia - direttore generale della pubblica sicurezza dell'11 ottobre 2017, con conseguente condanna del Ministero dell'interno ad inquadrare correttamente in ruolo ciascun ricorrente;

previa rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera t), punto 1), del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, nella parte in cui prevede che i vincitori del concorso sono nominati vice commissari del ruolo direttivo ad esaurimento con decorrenza (anche) giuridica dalla data di inizio del primo corso di formazione, per violazione dell'art. 76 della Costituzione e del principio di ragionevolezza delle leggi;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

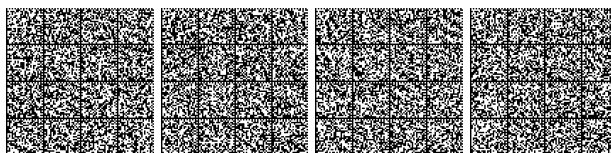
Visti tutti gli atti della causa;

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

Vista la sentenza non definitiva n. 99/2019 del TAR Abruzzo - L'Aquila;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 dicembre 2018 la dott.ssa Maria Colagrande;

Uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;



I ricorrenti appartengono al ruolo direttivo ad esaurimento di cui all'art. 2, comma 1, lettera *t*) del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, con qualifica di vice-commissario cui hanno avuto accesso con «concorso interno, per titoli di servizio, a millecinquecento posti per la nomina alla qualifica di vice-commissario della Polizia di Stato del ruolo direttivo ad esaurimento» indetto con decreto del capo della Polizia - direttore generale della pubblica sicurezza dell'11 ottobre 2017 in attuazione dell'art. 2, comma 1, lettera *t*) del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95.

In sintesi l'art. 2, comma 1, lettera *t*) del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, prevede:

1) l'istituzione del ruolo direttivo ad esaurimento in sostituzione del ruolo direttivo speciale — istituito con il decreto legislativo n. 334/2000 — che viene contestualmente soppresso (... nell'ambito dei ruoli del personale che espleta funzioni di polizia, in sostituzione del ruolo direttivo speciale e tenuto conto di quanto disposto dall'art. 1, comma 261 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, è istituito il ruolo direttivo ad esaurimento della Polizia di Stato, articolato nelle qualifiche di vice-commissario, anche durante la frequenza del corso di formazione, di commissario e di commissario capo, con funzioni analoghe a quelle delle corrispondenti qualifiche della carriera dei funzionari, con una dotazione organica complessiva di milleottocento unità);

2) la copertura di millecinquecento unità del ruolo ad esaurimento «attraverso un unico concorso, per titoli, ... riservato ai sostituti commissari, in servizio al 1° gennaio 2017, che potevano partecipare, rispettivamente, a ciascuno dei concorsi previsti per le annualità dal 2001 al 2005, di cui all'art. 25 del decreto legislativo 5 ottobre 2000, n. 334, nel testo vigente il giorno precedente alla data di entrata in vigore del presente decreto, per i seguenti posti: trecento per l'annualità 2001; trecento per l'annualità 2002; trecento per l'annualità 2003; trecento per l'annualità 2004; trecento per l'annualità 2005» (art. 2, comma 1, lettera *t*), punto 1) e delle restanti trecento unità «attraverso un concorso, per titoli, ... da bandire entro il 30 marzo 2019, riservato ai sostituti commissari del ruolo degli ispettori che potevano partecipare al concorso di cui all'art. 16 del decreto legislativo 5 ottobre 2000, n. 334, nel testo vigente il giorno precedente alla data di entrata in vigore del presente decreto, in possesso dei requisiti ivi previsti» (art. 2, comma 1, lettera *t*), punto 2);

3) l'adozione di modalità attuative per l'accesso al ruolo direttivo ad esaurimento con «decreto del capo della Polizia - direttore generale della pubblica sicurezza, ... anche sulla base di quanto previsto in attuazione degli articoli da 14 a 20 e dall'art. 25 del decreto legislativo 5 ottobre 2000, n. 334, nel testo vigente il giorno precedente alla data di entrata in vigore del presente decreto [...]» (art. 2, comma 1, lettera *t*), punto 3);

4) la nomina dei vincitori nella qualifica di vice-commissario del ruolo direttivo ad esaurimento con decorrenza giuridica ed economica dalla data di inizio del primo corso di formazione (art. 2, comma 1, lettera *t*), punto 1).

I ricorrenti agiscono dichiaratamente per l'accertamento del diritto ad essere inquadrati nel ruolo direttivo ad esaurimento con la qualifica di vice-commissario con decorrenza dall'anno nel quale sono stati individuati in organico i posti della qualifica di vice-commissario e rispetto al quale ciascuno di loro è stato dichiarato vincitore del concorso bandito per la copertura di detti posti vacanti e disponibili (di cui trecento per l'annualità 2001; trecento per l'annualità 2002, trecento per l'annualità 2003, trecento per l'annualità 2004, trecento per l'annualità 2005) previa rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera *t*), punto 1) del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, che dispone la diversa decorrenza giuridica dell'inquadramento dalla data d'inizio del primo corso di formazione, in concreto stabilita alla data del 26 febbraio 2018 come comunicato con la nota n. 333-C/9041-2/80 del 15 febbraio 2018 del Ministero dell'interno - Dipartimento della pubblica sicurezza.

A. La questione sottoposta al giudice rimettente.

I ricorrenti, già appartenenti alla qualifica al ruolo degli ispettori della Polizia di Stato, inquadrati dal 26 febbraio 2018 nella qualifica di vice-commissario del ruolo direttivo ad esaurimento, cui hanno avuto accesso in esito alla partecipazione al concorso interno per titoli di servizio indetto con decreto del capo della Polizia - direttore generale della pubblica sicurezza dell'11 ottobre 2017, con ricorso presentato al TAR Abruzzo - L'Aquila R.G. n. 174/2018 hanno chiesto accertarsi il loro diritto alla decorrenza giuridica dell'inquadramento nella qualifica di vice-commissario dalla data in cui i posti banditi con il concorso, al quale ciascuno di loro ha preso parte, sono risultati disponibili per ciascuna delle annualità dal 2001 al 2005.

Premettono una ricognizione delle fonti normative rilevanti in specie:

a) il processo di riforma dell'ordinamento delle Forze di polizia avviato con legge n. 78/2000, da attuarsi anche mediante soppressione o istituzione di nuovi ruoli e qualifiche, aveva previsto l'istituzione del ruolo direttivo speciale in tutti i comparti delle Forze di polizia;

b) in attuazione dell'art. 5 della legge delega n. 78/2000 con l'art. 14 del decreto legislativo n. 334/2000 è stato istituito il ruolo direttivo speciale della carriera dei funzionari direttivi della Polizia di Stato comprendente le qualifiche di vice-commissario, commissario, commissario capo e vicequestore aggiunto con dotazione organica pari a mille unità, oltre trecento unità derivanti dalla corrispondente riduzione del ruolo degli ispettori;



c) i concorsi per l'accesso alle qualifiche del ruolo direttivo speciale dovevano essere indetti a partire dal 2001 per la copertura del sessanta per cento delle vacanze complessive esistenti al 31 dicembre di ogni anno (art. 24);

d) in sede di prima attuazione alla qualifica di vice-commissario del ruolo direttivo speciale potevano accedere, mediante concorso per titoli ed esame — da indire annualmente dal 2001 al 2005 per il numero dei posti disponibili ai sensi dell'art. 24 — gli ispettori della Polizia di Stato con la qualifica di ispettore superiore - sostituto ufficiale di pubblica sicurezza, in possesso di determinati requisiti;

e) in attuazione del decreto legislativo 5 ottobre 2000, n. 334, con decreto del Ministero dell'interno 2 dicembre 2002, n. 276, è stato adottato il regolamento recante norme per la disciplina dei concorsi per l'accesso ai ruoli dei commissari, dei direttori tecnici e dei direttori medici della Polizia di Stato e dei concorsi per l'accesso al ruolo direttivo speciale ed al ruolo speciale ad esaurimento dei direttori tecnici della Polizia di Stato;

f) con decreto ministeriale n. 55 del 7 febbraio 2003 — è stata confermata la dotazione organica della qualifica di vice-commissario del ruolo direttivo speciale in numero pari a ottocentocinquanta unità alla data di adozione del decreto, dotazione già prevista nella tabella A allegata al decreto legislativo n. 334/2000 attuativa dell'art. 14, comma 2;

g) ciononostante i concorsi per l'accesso al ruolo direttivo speciale non sono stati mai banditi, finché l'art. 1, comma 261 della legge n. 266/2005 ha sospeso l'applicazione dell'art. 24 del decreto legislativo n. 334/2000 e ha stabilito di far fronte alle esigenze di carattere funzionale mediante l'affidamento agli ispettori superiori - sostituti ufficiali di pubblica sicurezza «sostituti commissari» delle funzioni di cui all'art. 31-*quater*, comma 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982 (vice-dirigente di uffici o di unità organiche);

h) in tutti gli altri Corpi di Polizia il ruolo direttivo speciale è stato istituito e attuato e ad esso hanno avuto accesso gli appartenenti ai ruoli inferiori dai quali era previsto di attingere per concorso ai fini della copertura dei posti disponibili;

i) il decreto legislativo n. 95/2017 ha quindi soppresso il ruolo direttivo speciale della Polizia di Stato ed ha istituito il ruolo direttivo ad esaurimento (art. 2, comma 1, lettera *t*) per una dotazione organica complessiva di milleottocento unità, articolato nelle qualifiche di vice-commissario (anche durante la frequenza del corso di formazione), di commissario e di commissario capo, con funzioni analoghe a quelle delle corrispondenti qualifiche della carriera dei funzionari direttivi, a sua volta articolata nelle qualifiche di vice-commissario, commissario, commissario capo e vice-questore;

l) ai fini dell'istituzione del ruolo direttivo ad esaurimento l'art. 2 del decreto legislativo n. 95/2017 stabilisce:

II) l'inquadramento, per merito comparativo, nella qualifica di «sostituto commissario», con decorrenza dal 1° gennaio 2017, degli appartenenti alla qualifica di «ispettore superiore sostituto ufficiale di pubblica sicurezza» in possesso dei requisiti per partecipare a ciascuno dei concorsi per trecento posti di vice-commissario previsti per le annualità dal 2001 al 2005 (art. 2, comma 1, lettera *l*);

III) di bandire un unico concorso per titoli riservato ai sostituti commissari per la copertura di millecinquecento posti (pari alla dotazione riservata ai concorsi che avrebbero dovuto essere banditi, ai sensi dell'art. 25 del decreto legislativo n. 334/2000) di vice-commissario da avviare, una volta utilmente selezionati, ad un corso di formazione con esame finale per l'accesso alla qualifica di commissario (art. 2, comma 1, lettera *t*) n. 1);

III) d'inquadrare «i sostituti commissari» utilmente selezionati nella qualifica di «vice-commissari» con decorrenza dall'inizio del corso di formazione in concreto stabilita alla data del 28 febbraio 2018 (art. 2, comma 1, lettera *t*) n. 1).

I ricorrenti sostengono che l'attuale assetto normativo, sebbene disponga l'istituzione del ruolo direttivo ad esaurimento della Polizia di Stato, non restituisca loro le opportunità di progressione in carriera frustrate dalla mancata attuazione del ruolo direttivo speciale, opportunità delle quali, invece, gli appartenenti agli altri Corpi di Polizia si sono potuti avvalere a seguito dell'istituzione del rispettivo ruolo direttivo speciale e dell'indizione senza ritardo dei concorsi per la copertura dei posti del relativo contingente.

La decisione del legislatore delegato di indire per la Polizia di Stato il concorso per l'accesso alle qualifiche dell'ex ruolo direttivo speciale con circa diciassette anni di ritardo e di inquadrare i vincitori con decorrenza giuridica nella qualifica iniziale di vice-commissario su posti che erano disponibili e vacanti in organico rispettivamente negli anni dal 2001 al 2005, avrebbe realizzato, in contrasto con i principi e i criteri direttivi della legge di delegazione e in violazione del principio di ragionevolezza delle leggi, una palese disparità di trattamento rispetto agli altri Corpi di Polizia, parimenti interessati dal progetto di riforma varato con la legge di delegazione n. 78/2000, per i quali invece esso ha invece trovato attuazione mediante l'istituzione del ruolo direttivo speciale e la copertura dei posti ad esso afferenti.



Ritengono quindi che la sostanziale equiordinazione fra gli appartenenti alle Forze di polizia, indicata dal legislatore delegante fra i criteri direttivi, non abbia avuto attuazione, in quanto il decreto legislativo n. 95/2017 mancherebbe di misure transitorie in grado di restituire agli appartenenti ai ruoli della Polizia di Stato le stesse opportunità di avanzamento in carriera delle quali hanno usufruito gli appartenenti agli altri Corpi di Polizia.

B. I presupposti processuali dell'ordinanza di rimessione.

Sussiste la giurisdizione del tribunale rimettente, in quanto la causa ha ad oggetto una questione inerente al rapporto d'impiego in regime di diritto pubblico *ex art. 2* del decreto legislativo n. 165/2001.

Essa appartiene inoltre alla competenza territoriale del TAR adito ai sensi del secondo comma l'art. 13 del c.p.a., che dispone: per le controversie riguardanti pubblici dipendenti è inderogabilmente competente il tribunale nella cui circoscrizione territoriale è situata la sede di servizio.

Resta ferma la competenza del TAR adito se si considera che il giudizio — avente dichiaratamente ad oggetto l'accertamento dichiarativo del diritto alla retrodatazione dell'inquadramento giuridico — introduce sostanzialmente anche il gravame avverso un provvedimento di inquadramento con la decorrenza contestata nel ricorso, annunciato con nota n. 333-C/9041-2/80 del 15 febbraio 2018 del Ministero dell'interno - Dipartimento della pubblica sicurezza, che evidentemente già esiste e produce effetti lesivi, sicché il ricorso ha *in parte qua* (punto 2 della parte in fatto e punto II della parte in diritto) un chiaro contenuto impugnatorio riconoscibile ai sensi dell'art. 32 del c.p.a.

Lo si evince dal combinato disposto del secondo comma dell'art. 13 del c.p.a. che stabilisce competenza territoriale del tribunale nella cui circoscrizione si trova la sede di servizio del ricorrente ove si faccia questione di un rapporto d'impiego in regime di diritto pubblico, e del terzo comma dello stesso articolo che, nel sancire la competenza del TAR Lazio per i gravami avverso gli atti statali, esordisce con la locuzione «negli altri casi», a voler chiaramente significare l'esclusione, dalla regola in esso contenuta, di quanto appena prima stabilito dal secondo comma.

Ne consegue che un atto statale è correttamente (e inderogabilmente) impugnato davanti al tribunale della sede di servizio se afferisce alla gestione di un rapporto di pubblico impiego, mentre negli altri casi, se cioè il gravame avverso lo stesso atto ha titolo in una situazione giuridica diversa da quella afferente ad un rapporto di impiego pubblico, la controversia resta inderogabilmente attratta alla cognizione del TAR Lazio.

C. La rilevanza della questione di costituzionalità.

Il responso della Corte sulla questione di costituzionalità consentirà di definire il giudizio.

Se infatti la questione sarà dichiarata fondata, verranno meno la decorrenza giuridica posta da una fonte di rango primario con disposizione particolare e concreta, direttamente conformativa del rapporto dedotto in giudizio (come si spiegherà al successivo punto D sub I), con conseguente caducazione o illegittimità derivata degli atti amministrativi che ne costituiscono pedissequa attuazione — quali il bando di concorso e le note con le quali l'amministrazione ha comunicato che l'inquadramento avrà la decorrenza giuridica coincidente con l'inizio del corso di formazione — e di conseguenza il ricorso *rebus sic stantibus* sarà accolto.

Il ricorso invece sarà respinto se la questione sarà dichiarata inammissibile o infondata.

D. Le ragioni dell'ordinanza di rimessione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera *t*) del decreto legislativo n. 95/2017 per violazione degli articoli 76, 3, sotto il profilo della ragionevolezza, e 97 della Costituzione.

L'art. 8, comma 1, lettera *a*), n. 1) della legge di delegazione (d'iniziativa governativa) n. 124/2015 stabilisce: il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per modificare la disciplina della Presidenza del Consiglio dei ministri, dei Ministeri, delle agenzie governative nazionali e degli enti pubblici non economici nazionali. I decreti legislativi sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi [...];

1) la revisione della disciplina in materia di reclutamento, di stato giuridico e di progressione in carriera, tenendo conto del merito e delle professionalità, nell'ottica della semplificazione delle relative procedure, prevedendo l'eventuale unificazione, soppressione ovvero istituzione di ruoli, gradi e qualifiche e la rideterminazione delle relative dotazioni organiche, comprese quelle complessive di ciascuna Forza di Polizia, in ragione delle esigenze di funzionalità e della consistenza effettiva alla data di entrata in vigore della presente legge, ferme restando le facoltà assunzionali previste alla medesima data, nonché assicurando il mantenimento della sostanziale equiordinazione del personale delle Forze di polizia e dei connessi trattamenti economici, anche in relazione alle occorrenti disposizioni transitorie, fermi restando le peculiarità ordinamentali e funzionali del personale di ciascuna Forza di Polizia, nonché i contenuti e i principi di cui all'art. 19 della legge 4 novembre 2010, n. 183, e tenuto conto dei criteri di delega della presente legge, in quanto compatibili.



Secondo la costante giurisprudenza della Corte costituzionale il controllo di conformità della norma delegata alla norma delegante presuppone l'interpretazione comparata fra norme che determinano l'oggetto, i principi ed i criteri direttivi indicati dalla delega — da svolgere tenendo conto del complessivo contesto in cui si collocano ed individuando le ragioni e le finalità poste a fondamento della legge di delegazione — e le norme poste dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi ed i criteri direttivi della delega (tra le tante, si vedano le sentenze n. 194 del 2015, n. 229 del 2014).

Nel processo di interpretazione delle norme poste dalla legge delega e dal decreto delegato, sono considerati conferenti, i lavori preparatori (sentenze n. 308 e n. 193 del 2002) e i pareri delle Commissioni parlamentari che, sebbene non vincolanti, né fonti d'interpretazione autentica (sentenza n. 173 del 1981), costituiscono pur sempre elementi che, in generale, possono contribuire ad una corretta esegesi delle disposizioni di legge.

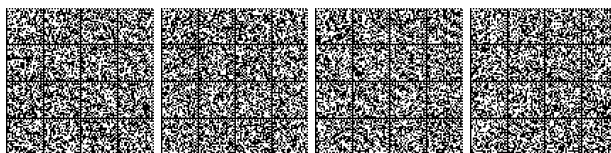
La relazione illustrativa allegata allo schema di decreto legislativo nella parte dedicata alla sezione II, contenente disposizioni transitorie e comuni per la Polizia di Stato, illustra, nei seguenti termini, la disposizione soggetta al sindacato di costituzionalità: in particolare la disciplina di cui alla lettera *t*), concernente il ruolo direttivo ad esaurimento in sostituzione del ruolo direttivo speciale, di cui agli articoli 14 e seguenti del decreto legislativo 5 ottobre 2000, è conseguente alla sospensione dell'alimentazione del ruolo direttivo speciale della Polizia di Stato, ai sensi dell'art. 1, comma 261, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, in attesa del riordino dei ruoli. L'allungamento dei tempi per l'approvazione di una legge per il riordino dei ruoli e, conseguentemente, per il superamento della «sospensione» dell'alimentazione del ruolo direttivo speciale della Polizia di Stato, ha determinato una oggettiva penalizzazione del personale interessato rispetto a quello dei corrispondenti ruoli delle altre Forze di polizia, nonché originato un contenzioso che ha investito anche il T.A.R. e il Consiglio di Stato. Conseguentemente, in attuazione del principio di delega sulla sostanziale equiordinazione degli ordinamenti — venuta meno la possibilità di alimentare un ruolo direttivo speciale superato per tutte le Forze di polizia dal nuovo riordino dei ruoli — con lo schema di decreto, anche al fine di corrispondere alle aspettative del personale che non ha avuto accesso da oltre 15 anni al ruolo direttivo, quasi tutto vicino al collocamento a riposo d'ufficio, sono state introdotte, accogliendo le osservazioni e le raccomandazioni della Camera dei Deputati e del Senato, nuove misure compensative, al fine di consentire allo stesso personale, vincitore del relativo concorso, di accedere al ruolo e alla qualifica di vice-commissario, con decorrenza dalla data di inizio del primo corso di formazione, fermo restando che gli effetti per la progressione in carriera decorrono dall'avvio dei rispettivi periodi di formazione articolati su cinque annualità differite di almeno sei mesi l'una dall'altra. Il periodo formativo è preceduto da un periodo applicativo di un mese decorrente per tutti dall'avvio del primo corso di formazione. La disciplina del nuovo ruolo ad esaurimento, con una dotazione organica superiore a quella del ruolo direttivo speciale, di cui millecinquecento unità riservate esclusivamente al personale destinatario della disciplina transitoria di cui al citato art. 25 del decreto legislativo n. 334 del 2000, prevede, in particolare, misure compensative anche per superare il disallineamento determinatosi nel tempo, quali le procedure semplificate per l'accesso al ruolo (concorsi per soli titoli e riduzione della durata del corso di formazione), nonché l'accelerazione della progressione in carriera, atteso, tra l'altro, che una gran parte degli interessati sono vicini al collocamento a riposo per limiti di età (relazione cit., pag. 16).

Il Governo ha quindi riconosciuto che il ritardo nell'istituzione del ruolo direttivo speciale, cui appartiene la qualifica di vice-commissario, nella quale i ricorrenti sono inquadrati, ha penalizzato il personale che già aveva maturato i requisiti per accedervi, realizzando al contempo una disparità di trattamento rispetto agli appartenenti alle altre Forze di polizia che hanno invece avuto l'opportunità di progredire nella corrispondente carriera.

L'obiettivo dichiarato del legislatore delegato è quello di pervenire a realizzare la finalità della legge delega alla sostanziale equiordinazione degli appartenenti alla Polizia di Stato, in possesso dei requisiti per l'accesso al ruolo direttivo speciale, e gli appartenenti alle altre Forze di polizia che hanno avuto accesso al ruolo direttivo speciale senza ritardo.

Il ritardo in questione è stato stimato dal Governo in almeno quindici anni nella relazione allegata allo schema del decreto legislativo.

I. Preliminarmente il rimettente osserva che le disposizioni in rassegna non si rivolgono a una generalità indeterminata di persone, ma a coloro che avevano i requisiti per partecipare al concorso da bandirsi ai sensi dell'art. 25 del decreto legislativo n. 334/2000 in sede di prima applicazione del ruolo direttivo speciale per l'accesso ai posti del ruolo direttivo ad esaurimento, posti che non sono di nuova istituzione, ma corrispondono alle vacanze nelle dotazioni organiche nel ruolo dei sovrintendenti, degli ispettori e nel ruolo dei funzionari dovute alla mancata istituzione del ruolo direttivo speciale (*cf.* relazione tecnica pedissequa alla relazione illustrativa dello schema di decreto legislativo n. 95/2017, pag. 99).



Chiaramente, dunque, la disposizione in rassegna detta la regolamentazione particolare e concreta e altresì transitoria della situazione giuridica che originato un contenzioso che ha investito anche il T.A.R. e il Consiglio di Stato (relazione di accompagnamento allo schema del decreto legislativo n. 95/2017, pag. 16) che fa capo ad un numero determinato di persone.

L'art. 2, comma 1, lettera *t*), punto 1, del decreto legislativo n. 95/2017, nella parte in cui dispone la decorrenza giuridica dell'inquadramento dei vincitori del concorso per l'accesso alla qualifica di vice-commissario del ruolo direttivo ad esaurimento della Polizia di Stato alla data d'inizio del corso di formazione, è chiaramente destinata ad esaurire i suoi effetti con la gestione dei concorsi per l'accesso alla qualifica di vice-commissario del ruolo ad esaurimento riservato ad un numero determinato di persone, ovvero agli appartenenti del ruolo degli ispettori della Polizia di Stato che avevano i requisiti per partecipare ai concorsi previsti dall'art. 24 del citato decreto legislativo.

La Corte costituzionale ha da tempo affermato che i diritti di difesa del cittadino, in caso di approvazione con legge di un atto amministrativo lesivo dei suoi interessi, non vengono sacrificati, ma si trasferiscono, secondo il regime di controllo proprio del provvedimento normativo medio tempore intervenuto, dalla giurisdizione amministrativa, nelle forme della rimessione dell'incidente di costituzionalità, alla giustizia costituzionale (Corte costituzionale, 16 febbraio 1993, n. 62) che ne valuterà il rispetto dei limiti entro in quali è consentito alla legge, in assenza di una riserva di amministrazione, di tener luogo del provvedimento amministrativo e fra detti limiti annovera il rispetto del principio di ragionevolezza e di non arbitrarietà (Corte costituzionale, sentenze 4 maggio 2009, n. 137, 2 aprile 2009, n. 94, 13 luglio 2007, n. 267).

Si è ritenuto infatti che la legittimità costituzionale delle leggi-provvedimento deve essere valutata in relazione al loro specifico contenuto e che, in considerazione del pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare o derogatorio, è soggetta ad uno scrutinio rigoroso di costituzionalità essenzialmente sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore (Corte costituzionale 4 maggio 2009, n. 137, e sentenze n. 241/2008 e n. 429/2002).

Occorre pertanto chiedersi se le misure compensative adottate dal legislatore delegato sono ragionevolmente idonee a realizzare la sostanziale equiordinazione del personale delle Forze di polizia in attuazione della delega legislativa e nel solco del principio di uguaglianza sostanziale *ex art.* 3 della Costituzione.

II. Non lo è a parere del rimettente la prima delle misure adottate consistente in una dotazione organica superiore a quella del ruolo direttiva speciale (*cf.* relazione citata).

Aumentare i posti in organico costituisce una misura che potrebbe ampliare le chances degli aspiranti di accedere al ruolo ma, poiché la probabilità presuppone la possibilità di un certo risultato, favorirne l'aumento non colma certo il ritardo, ritenuto penalizzante dal legislatore delegato, con il quale la stessa possibilità di avanzamento in carriera viene realizzata.

Inoltre le maggiori chances conseguenti al maggior numero di posti da coprirsi mediante concorso attingono alla fase concorsuale non già all'inquadramento di coloro che ne sono risultati vincitori, inquadramento che avviene comunque con un ritardo di oltre quindici anni, rispetto agli appartenenti alle altre Forze di polizia.

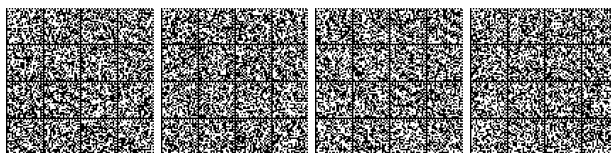
II.I. Nessuna utilità ha poi l'aumento della dotazione organica per coloro che avrebbero superato (non lo si può escludere) il concorso, ove tempestivamente indetto per l'accesso alla qualifica di vice-commissario del ruolo direttivo speciale stabilita dal decreto legislativo n. 334/2000.

Infatti solo escludendo irragionevolmente tale eventualità potrebbe apparire verosimile che un aumento dei posti determini un aumento generalizzato di chances per tutti gli appartenenti alla Polizia di Stato che furono penalizzati dalla mancata indizione dei concorsi.

In altri termini, considerato che è più probabile che una procedura concorsuale si concluda con l'assegnazione dei posti messi a concorso che non il contrario, deve anche ammettersi che per coloro che avrebbero potuto superare la selezione — e fra questi non può escludersi che avrebbero potuto esservi i ricorrenti — l'aumento della dotazione organica non può essere considerata un'utilità compensativa.

La disposizione in rassegna non appare quindi in grado di superare il vaglio di ragionevolezza — da condursi in concreto data la sua natura sostanzialmente provvedimentale — in quanto essa pone misure compensative la cui utilità è del tutto ipotetica e indimostrata a fronte di una perdita certa — il disallineamento determinatosi nel tempo rispetto ai corrispondenti ruoli delle altre Forze di polizia — subita dal personale destinatario della disciplina transitoria di cui al citato art. 25 del decreto legislativo n. 334 del 2000 che mai fu avviato alle procedure concorsuali per l'accesso al ruolo direttivo speciale.

II.II. Lo stesso è a dirsi per le procedure semplificate di accesso al ruolo perché, per potersi affermare che le aumentate chances di accesso al ruolo costituiscono un'utilità certa per tutti coloro che vi accedono con un ritardo di quindici anni, occorrerebbe affermare — irragionevolmente — che nessuno sarebbe riuscito ad accedervi con le procedure ordinarie stabilite di regolamenti attuativi del decreto legislativo n. 334/2000.



Ne consegue che le misure che il legislatore delegato considera compensative e tali da emendare la penalizzazione subita dal personale della Polizia di Stato, sono in realtà misure neutre e del tutto incerte nelle premesse e nell'esito, che non hanno alcuna idoneità a colmare il divario conseguente al conclamato ritardo che invece è certo e riconosciuto.

L'accelerazione della progressione in carriera nelle qualifiche del vice-commissario, commissario e commissario capo, parimenti indicato nella relazione fra le misure compensative, costituisce una deroga al sistema di accesso alle corrispondenti qualifiche del ruolo ordinario dei funzionari risultante dalle modifiche introdotte dall'art. 1 del decreto legislativo n. 95/2017 all'ordinamento della Polizia di Stato.

Tuttavia non appare al rimettente che la riduzione attuale e per il futuro dei tempi di avanzamento in carriera possa essere considerata una misura compensativa della perdita dovuta al ritardo delle occasioni passate di progressione.

Non lo è di certo per i ricorrenti i quali lamentano la perdita assoluta della possibilità di avere accesso senza ritardo alla qualifica iniziale del ruolo direttivo speciale equivalente alla qualifica iniziale del ruolo direttivo ad esaurimento.

Per loro, che occupavano la posizione apicale del ruolo degli ispettori e avevano dunque maturato i requisiti per accedere alla qualifica di vice-commissario per le annualità 2001-2005, la progressione in carriera coincide istantaneamente con la promozione a vice-commissario dalla qualifica apicale del ruolo degli ispettori.

È dunque con riferimento al tempo di detta promozione — allora possibile, sussistendone le condizioni sul piano normativo e organizzativo (istituzione del ruolo ricognizione degli organici adozione dei regolamenti per l'espletamento del concorso, scansione annuale dei concorsi) — che deve valutarsi l'adeguatezza di una misura compensativa.

Chiaramente l'aver riconosciuto da parte del Governo un ritardo di quindici anni nell'indizione del concorso per l'accesso alla posizione iniziale del ruolo dei funzionari, *id est* ruolo direttiva, e l'avervi posto rimedio istituendo ora, ma non per allora, il corrispondente ruolo direttivo ad esaurimento, è incompatibile con la stessa ipotesi di accelerazione della progressione in carriera, apprezzabile come avanzamento in tempi ridotti da una posizione iniziale ad una superiore, ma costituisce viepiù una contraddizione se, come in specie, permangono gli effetti del ritardo nell'approdo alla posizione iniziale.

È nella stessa relazione di accompagnamento al decreto legislativo che si trova conferma del fatto che la lesione subita dai ricorrenti non è redimibile con l'accelerazione della progressione in carriera laddove viene rilevato che una gran parte di coloro che avevano i requisiti per accedere al ruolo direttivo speciale sono prossimi al collocamento a riposo.

III. Infine le misure compensative predette appaiono, alla prova di resistenza, inefficaci in concreto e tali da porsi in contrasto con il principio di buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione, al quale il legislatore è vincolato tanto più se autore, come in specie, di una norma-provvedimento.

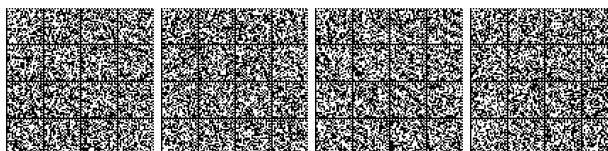
La legge n. 124/2015 e il successivo decreto delegato n. 177/2016 hanno soppresso il Corpo forestale dello Stato e hanno disposto il trasferimento degli appartenenti ai relativi ruoli nelle altre Forze di polizia (art. 12 del decreto legislativo n. 177/2016) in data precedente all'emanazione del decreto legislativo n. 95/2017.

Il riconosciuto divario nella progressione in carriera fra coloro che avevano i requisiti per accedere al soppresso ruolo direttivo speciale nella Polizia di Stato — che per oltre quindici anni sono stati privati di tale opportunità — e gli appartenenti al Corpo forestale dello Stato per i quali detto ruolo fu istituito e alimentato senza ritardo, comporta che un appartenente al Corpo forestale, il quale abbia percorso i gradi di detta carriera transitando nei ruoli della Polizia di Stato, potrebbe sopravanzare per grado e anzianità coloro che, se non vi fosse stato il ritardo in questione, si troverebbero in posizione equiparata o anche superiore, considerato il lungo lasso di tempo inutilmente trascorso durante il quale essi avrebbero potuto progredire nella carriera.

Il sopravanzamento *ab externo* di un dipendente del Corpo forestale — che aveva la stessa qualifica di un dipendente della Polizia di Stato, ma, al contrario di questo, ha avuto la possibilità di accedere alla posizione iniziale del ruolo direttivo speciale — appare chiaramente un vistoso effetto distorsivo derivante dalla mancata attuazione del ruolo direttivo speciale nella Polizia di Stato.

IV. Come detto lo stesso legislatore delegato ha ritenuto iniquo l'effetto di disallineamento determinatosi nel tempo per il personale destinatario della disciplina transitoria di cui al citato art. 25 del decreto legislativo n. 334 del 2000 (vedasi relazione citata, pag. 16) rispetto agli appartenenti alle diverse Forze di polizia che hanno avuto l'occasione di progredire in carriera con l'accesso al ruolo direttivo speciale.

Proprio al fine di evitare, per il personale appartenente al Corpo della polizia penitenziaria, analogo disallineamento e scavalcamenti interni, conseguenti alle diverse anzianità maturate in qualifiche iniziali equivalenti di altri corpi in ragione delle differenze ordinali, l'art. 44, comma 21 del decreto legislativo n. 95/2017 ha previsto, per ottocentotrentotto unità di personale «disallineato», che la decorrenza giuridica della nomina è anticipata al 31 dicembre 2000 (*cf.* relazione di accompagnamento del decreto legislativo n. 95/2017, pag. 84).



Sebbene il legislatore non sia vincolato ad applicare identiche misure per rimuovere analoghe sperequazioni, la Corte costituzionale ha tuttavia ritenuto che quando vi è la possibilità di scegliere fra più mezzi per realizzare l'obiettivo indicato nella legge di delegazione, la soluzione adottata deve rispettare il canone della ragionevolezza (sentenza n. 59/2016) sotto il profilo, rilevante nel caso in esame, dell'esigenza di conformità dell'ordinamento a valori di giustizia e di equità (sentenze n. 264/1994 e n. 51/1994).

Alla luce di detti principi appare al collegio, non ragionevole, per intrinseca contraddittorietà, aver adottato misure perequative diverse e non parimenti efficaci, per porre rimedio alle stesse — quanto agli effetti — situazioni di disparità di trattamento, con simultanea lesione anche del principio di imparzialità declinato dall'art. 97 della Costituzione, poiché altre più efficaci misure, previste per ricondurre ad equità il disallineamento di alcune situazioni soggettive, non sono estese ad altre ad esse comparabili e ciò anche in contrasto con la tradizione normativa (*cf.* in proposito Corte costituzionale n. 340/2007) applicata dal legislatore in casi analoghi che hanno superato il vaglio di legittimità costituzionale proprio in considerazione dei sottesi intenti correttivi delle sperequazioni derivanti dalle diverse normative (Corte costituzionale n. 314/1994).

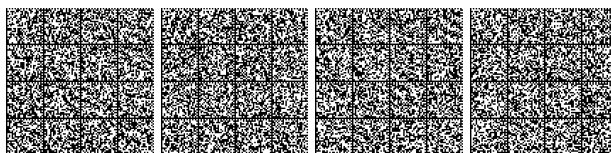
V. Ulteriore conferma del fatto che la retrodatazione dell'inquadramento ai soli fini giuridici è comunque una misura ad efficacia transitoria compatibile con il buon andamento della pubblica amministrazione, ragionevolmente percorribile se consente anche di ristabilire l'uguaglianza sostanziale nel trattamento dei pubblici dipendenti ai quali è stata preclusa la progressione in carriera in condizioni di parità rispetto ai pari qualifica degli altri Corpi di polizia, si coglie nell'art. 20-*quater*, comma 7 del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 337 (come modificato dall'art. 1, comma 2, lettera *m*) del decreto legislativo n. 95/2017) che ammette la decorrenza dell'inquadramento giuridico nella qualifica iniziale del ruolo dei sovrintendenti tecnici della Polizia di Stato dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello nel quale si sono verificate le vacanze (comma 1), decorrenza che ben potrebbe essere retroattiva in ragione del tempo in cui le vacanze in organico si sono verificate.

VI. Il rimettente trae poi ulteriori argomenti indicativi della non manifesta infondatezza della prospettata questione di costituzionalità, in relazione alla violazione del principio della sostanziale equiordinazione posto dalla legge di delegazione e dell'art. 3 della Costituzione, nel parere sullo schema del decreto legislativo n. 95/2017, reso dalle Commissioni parlamentari riunite affari costituzionali e difesa -Resoconto sommario n. 13 del 11 maggio 2017.

Il parere si chiude con la seguente raccomandazione al Governo: *c)* valuti il Governo, anche in un secondo momento e con risorse aggiuntive, di tenere conto della posizione giuridica differenziata in cui si è venuto a trovare il personale della Polizia di Stato che alla data del 31 agosto 1995 rivestiva una delle qualifiche dell'originario ruolo degli ispettori e alla data del 1° gennaio 2017 prestava servizio con la qualifica di ispettore superiore s.u.p.s. «sostituto commissario» e che per effetto della mancata indizione dei concorsi *ex art.* 25 del decreto legislativo 5 ottobre 2000, n. 334, è risultato privato della possibilità di progredire gerarchicamente nel superiore ruolo direttivo, come invece regolarmente avvenuto per il personale degli altri Corpi di polizia civili e militari e per le Forze armate, prevedendo altresì che, a seguito del concorso per titoli, acceda integralmente e direttamente, anche in sovrannumero riassorbibile rispetto alle millecinquecento unità indicate (le trecento ulteriori alle millecinquecento sono destinate a sanare altra posizione soggettiva), alla qualifica di commissario capo del ruolo direttivo ad esaurimento, con decorrenza giuridica dal 1° gennaio 2017 e decorrenza economica dal 1° gennaio 2018, ed avviato alla frequenza di un corso di aggiornamento non superiore a tre mesi, da effettuare in modalità e-learning.

Il Parlamento ha in sostanza, da un lato, considerato come differenziata la posizione degli appartenenti al ruolo degli ispettori della Polizia di Stato in conseguenza della mancata indizione dei concorsi *ex art.* 25 del decreto legislativo 5 ottobre 2000, n. 334, e della conseguente privazione della possibilità di progredire gerarchicamente nel superiore ruolo direttivo e, dall'altro, ha ritenuto che, tra le misure compensative, il Governo dovesse altresì valutare di prevedere per coloro che, come i ricorrenti, appartenevano al ruolo degli ispettori, l'accesso diretto, *per saltum* e con retrodatazione giuridica, alla qualifica apicale (commissario capo) del ruolo direttivo ad esaurimento dei commissari che si articola, come detto, nella qualifiche di vice-commissario, commissario e commissario capo.

Il Governo, che pure nella relazione di accompagnamento (pag. 17), più volte citata, afferma di aver accolto le osservazioni e le raccomandazioni della Camera dei deputati e del Senato, non ha dato seguito all'invito del Parlamento delegante, ma ha previsto, al contrario e non ragionevolmente a parere del rimettente, che la stessa decorrenza dell'inquadramento nella qualifica iniziale del ruolo direttivo ad esaurimento (vice-commissario) coincidesse con l'inizio del corso di formazione, di fatto applicando alla posizione differenziata degli appartenenti alla qualifica apicale del ruolo degli ispettori della Polizia di Stato il normale regime di progressione in carriera di tutti i dipendenti pubblici e riconducendo nell'alveo della gestione ordinaria di un concorso pubblico la progressione in carriera di coloro che invece sono riconosciuti titolari di una posizione differenziata meritevole, come tale, di un trattamento differenziato ai sensi dell'art. 3 della Costituzione.



P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo - L'Aquila, visti gli articoli 134, 136 e 137 della Costituzione, l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948 e l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera t), punto 1 del decreto legislativo n. 95/2017 per violazione dell'art. 8, lettera a) della legge n. 124/2015 (legge di delegazione) e mediatamente dell'art. 76 della Costituzione, nonché per violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione;

Rimette per l'effetto la questione alla Corte costituzionale per le determinazioni di competenza;

Sospende il giudizio in corso fino all'esito della definizione della questione incidentale di costituzionalità;

Dispone che la presente ordinanza sia notificata alle parti nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;

Dispone che all'esito il fascicolo sia trasmesso, con le prove delle avvenute notifiche e comunicazioni, alla Corte costituzionale;

Manda alla segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in L'Aquila nella camera di consiglio del giorno 19 dicembre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Antonio Amicuzzi, Presidente;

Paola Anna Gemma Di Cesare, consigliere;

Maria Colagrande, primo referendario, estensore.

Il Presidente: AMICUZZI

L'estensore: COLAGRANDE

19C00153

N. 88

Ordinanza del 18 gennaio 2019 della Corte di appello di Messina nel procedimento penale a carico di A.G.

Processo penale - Casi di appello - Appello del pubblico ministero contro le sentenze di condanna - Limiti.

- Codice di procedura penale, art. 593, [comma 2,] come sostituito dall'art. 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 6 febbraio 2018, n. 11 (Disposizioni di modifica della disciplina in materia di giudizi di impugnazione in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 82, 83 e 84, lettere f), g), h), i), l) e m), della legge 23 giugno 2017, n. 103).

CORTE DI APPELLO DI MESSINA

SEZIONE PENALE

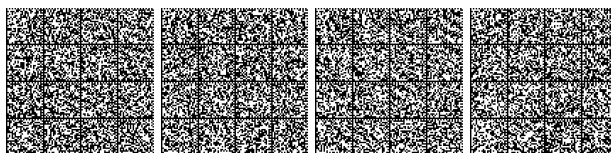
La Corte di Appello composta dai signori magistrati:

1) dott. Alfredo Sicuro, Presidente;

2) dott.ssa Maria Eugenia Grimaldi, consigliere;

3) dott.ssa Maria Teresa Arena, consigliere est.,

ha emesso la seguente ordinanza, nel processo penale n. 2721/18 R.G.A. e n. 693/15 R.G.N.R. nei confronti di: A. G. nato a ... il ... ivi residente, difeso di fiducia dall'avv. Achille Befumo del Foro di Patti; libero assente;



Imputato del reato di cui all'art. 570 secondo comma del codice penale perché violava 18 prescrizioni di natura economica sullo stesso gravanti in forza della sentenza di separazione pronunciata in data 26 novembre 2010 dal Tribunale Civile di Patti nell'ambito del procedimento di separazione n. 878/2010 R.G. in particolare non ottemperando all'obbligo di corrispondere mensilmente al coniuge A. M. per il mantenimento del figlio minore M. l'importo di euro 350,00 (rivalutabile annualmente secondo gli indici Istat), versando solo parzialmente il detto assegno di mantenimento nel periodo novembre 2010-ottobre 2014, ed omettendo totalmente tale prestazione nel novembre 2014-febbraio 2015, facendo così mancare lui i mezzi di sussistenza.

In Sant'Agata di Militello dal novembre 2010 condotta a tutt'oggi permanente.

In cui è parte civile A. M. in atti generalizzata, assistita dall'avv. Luca Agostino Ninone del Foro di Patti.

In esito all'istruttoria dibattimentale il Tribunale di Patti, con sentenza n. 500/2018 emessa in data 7 maggio 2018, ha condannato l'imputato alla pena, condizionalmente sospesa, di mesi uno di reclusione ed euro 500 di multa oltre al risarcimento del danno in favore della parte civile costituita da liquidarsi in separata sede.

Avverso la sentenza ha proposto appello il procuratore generale contestando la determinazione della pena perché troppo bassa rispetto alla gravità del danno, la concessione del beneficio della sospensione condizionale della pena, e la mancata liquidazione del danno in favore della parte civile.

In particolare rileva l'appellante come a fronte della motivazione offerta dal primo giudice secondo il quale «la gravità del fatto desunta dalla condotta tenuta dall'imputato, il quale ha manifestato profondo disinteresse per il proprio figlio non solo dal punto di vista economico» il primo giudice abbia ritenuto equa una pena quasi coincidente con il minimo edittale.

Il primo giudice avrebbe ancora errato nel riconoscere il beneficio della sospensione condizionale della pena atteso che l'insensibilità ai doveri di padre protrattasi per così tanto tempo, non consente di ritenere che l'imputato si asterrà dal commettere ulteriori reati.

Lamenta ancora la Procura generale la mancata liquidazione del danno in favore della parte civile che tradisce la *ratio* del promovimento nel giudizio penale dell'azione civile di risarcimento così tra l'altro determinando la necessità per la persona offesa di intraprendere un giudizio civile al fine di ottenere il ristoro dei danni patiti.

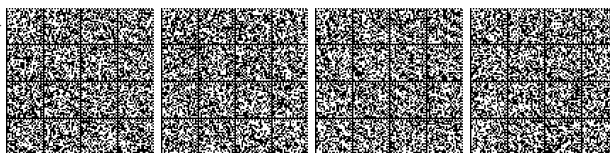
Ha sollevato la Procura generale questione di legittimità costituzionale dell'art. 593 del codice di procedura penale come sostituito dall'art. 2, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 6 febbraio 2018 n. 11 con il quale è stato previsto che il pubblico ministero può appellare le sentenze di condanna solo quando modificano il titolo del reato o escludono la sussistenza di una circostanza aggravante ad effetto speciale o stabiliscono una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato.

La norma in questione è ritenuta in contrasto con gli articoli 111 e 3 della Costituzione richiamando sul punto la sentenza della Corte costituzionale n. 26 del 26 febbraio 2010 con riferimento alla c.d. legge Pecorella. Evidenzia la Procura generale come con riferimento alla legge del 2018 il *vulnus* al potere di impugnazione del pubblico ministero appare inferiore rispetto a quello dichiarato illegittimo nel 2007 dalla Corte costituzionale perché il pubblico ministero può oggi appellare le sentenze di assoluzione e gli viene impedito di appellare solo quelle di condanna ma la differenza tra le due norme è esigua quantitativamente ed inesistente qualitativamente. Ciò in quanto in molti casi la condanna può essere tanto ingiusta quanto ad una assoluzione perché vi può somigliare moltissimo (si pensi a reati gravi per i quali il giudice commina una pena grandemente inferiore a quella giusta) determinando l'assurdo rispetto al quale l'imputato deve sperare di essere condannato ad una pena particolarmente tenue piuttosto che essere assolto.

Quanto al profilo c.d. quantitativo si evidenzia anche la violazione dell'art. 3 e 97 della Costituzione. Si pensi a due imputati che per la medesima rapina vengano giudicati da due giudici diversi uno dei quali escluda una aggravante ad effetto speciale. Tale sentenza, nonostante sia stata irrogata una pena più mite, potrà essere impugnata, mentre l'altra non sarà appellabile.

Si deduce altresì la violazione dell'art. 97 della Costituzione. Se l'obiettivo era quello di migliorare l'efficienza dell'amministrazione della giustizia la limitazione posta al pubblico ministero non raggiunge l'obiettivo (in media il pubblico ministero appella il 3% delle sentenze). A fronte di ciò l'imputato può sempre impugnare la sentenza in regime di *reformatio in peius*. Limitare il potere di impugnazione del pubblico ministero non ridurrà pertanto gli appelli degli imputati

Evidenzia altresì la Procura generale come non può servire a confutare l'argomento il fatto che in taluni casi il pubblico ministero può proporre ricorso per cassazione il che dà luogo comunque ad una situazione paradossale. Si pensi al caso di una pena determinata in maniera illegale. Fin qui l'errore sarebbe stato corretto dal giudice d'appello, oggi il pubblico ministero dovrà fare ricorso per Cassazione e ciò con ulteriore aggravio per il sistema processuale nel suo complesso.



Avverso la sentenza ha proposto appello anche il difensore di A. deducendo che:

1. il primo giudice ha ritenuto di poter affermare la penale responsabilità dell'imputato sulla scorta delle dichiarazioni rese dalla persona offesa senza valutare la produzione documentale effettuata dalla difesa dalla quale si evince chiaramente l'impossibilità per l'A. di contribuire integralmente al mantenimento. È stata la stessa persona offesa a riferire che tra il 2012 ed il 2015 l'imputato a seguito di intervento chirurgico non ha potuto svolgere attività lavorativa;

2. non sussisteva lo stato di bisogno ed in ogni caso la persona offesa non ha fatto nulla per cercare un'occupazione per consentire a lei ed al figlio una migliore condizione economica. La stessa persona offesa riferisce inoltre che in alcuni momenti di difficoltà hanno sopperito i suoi genitori e dunque non sono venuti meno i mezzi di sussistenza per il figlio;

3. dovevano essere riconosciute le circostanze attenuanti generiche e doveva essere irrogata una pena inferiore.

Ritiene la Corte che la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Procuratore Generale sia rilevante e non manifestamente infondata.

Questa Corte, investita dell'appello del procuratore generale, in presenza del gravame dell'imputato, preso atto dei limiti di cui al novellato art. 593 del codice di procedura penale, può effettivamente conoscere anche il primo atto di gravame ex art. 580 codice di procedura penale, ma dovrebbe comunque valutario come ricorso per cassazione e dichiararlo inammissibile. Il procuratore generale, infatti, per quanto qui rileva, non prospetta alcuna violazione di legge, ma deduce unicamente questioni di merito, quali la quantificazione della pena e la prognosi rilevante ai fini della concessione del beneficio della sospensione condizionale della pena.

La questione, pertanto, è certamente rilevante ai fini della definizione del presente giudizio.

Passando al merito della questione, rileva la Corte che dal sistema dei rapporti tra le parti processuali, come elaborato dalla giurisprudenza costituzionale, è possibile enucleare il principio in forza del quale, esclusa l'esigenza di una totale sovrapposizione dei poteri tra accusa e difesa, la parità tra le stesse può essere alterata nel rispetto del parametro della ragionevolezza.

In particolare, come si legge nella sentenza n. 26 del 26 febbraio 2007 il principio della parità delle parti «non è suscettibile di una interpretazione riduttiva quale quella che ... intendesse negare alla parità delle parti il ruolo di connotato essenziale dell'intero processo, per concepirla invece come garanzia riferita al solo procedimento probatorio: e ciò al fine di desumerne che l'unico mezzo d'impugnazione del quale le parti dovrebbero indefettibilmente fruire in modo paritario, sia il ricorso per cassazione per violazione di legge, previsto dall'art. 111, settimo comma della Costituzione».

Sul punto la Corte ha precisato che l'eliminazione del potere di appello del pubblico ministero non può ritenersi compensata dall'ampliamento dei motivi di ricorso per cassazione (operato dalla legge. n. 46/2006) «e ciò non solo perché tale ampliamento è sancito a favore di entrambe le parti e non solo del pubblico ministero; ma anche e soprattutto perché - quale che sia l'effettiva portata dei nuovi e più ampi casi di ricorso - il rimedio non attinge comunque alla pienezza del riesame di merito consentito dall'appello».

La Corte costituzionale ha spiegato che eventuali menomazioni del potere di impugnazione della pubblica accusa poste a confronto con lo speculare potere dell'imputato, devono comunque rappresentare «ai fini del rispetto del principio di parità ... soluzioni normative sorrette da una ragionevole giustificazione».

Nel caso in esame sottrarre al pubblico ministero la possibilità di sindacare la quantità di pena inflitta all'imputato che, per quanto rientrando nella cornice edittale, appare al requirente del tutto inadeguata rispetto alla gravità del fatto oltre che alla personalità del reo, si pone in contrasto con i parametri di cui all'art. 133 del codice penale perché toglie all'organo d'accusa la possibilità di prospettare una questione che, investendo il merito della decisione, non potrebbe giammai essere prospettata con il ricorso di legittimità.

Si ha, dunque, che mentre l'imputato può proporre appello avverso qualunque decisione che non ritenga pienamente soddisfacente, la norma in esame, rispetto al pubblico ministero, parte del processo, dà per scontata l'assenza di un interesse ad impugnare una sentenza di condanna e ciò a prescindere dal contenuto in concreto della decisione adottata.

Tale alterazione della parità delle parti non può trovare giustificazione nell'esigenze di contenere la durata del processo, per la riduzione del numero degli appelli. In proposito non può non ricordarsi come dai dati tratti dall'Analisi di impatto della regolamentazione (A.I.R.) che accompagnavano lo schema originario del decreto legislativo risultava come nell'anno 2016, a fronte di 130.536 appelli, il Procuratore della Repubblica ne aveva proposti 1.678 (pari all'1,4%) ed il Procuratore generale 3.494 (pari al 4,9%).

Né trova ragionevole giustificazione la dissimmetria tra le parti processuali laddove la norma consente al pubblico ministero di proporre appello nel caso in cui il primo giudice escluda una circostanza ad effetto speciale. Ciò, specie considerando che, in ipotesi del tutto sovrapponibili, l'appello sarebbe comunque possibile. Si pensi al caso dell'esclu-



sione di una o più aggravanti comuni che determini la procedibilità a querela del reato. In questo caso l'appello contro la sentenza di non doversi procedere sarebbe comunque proponibile. Allo stesso modo, discriminare l'appellabilità della sentenza sul presupposto della riqualificazione del reato, consente il gravame anche in ipotesi in cui ciò non ha alcuna conseguenza sul piano sanzionatorio (ad es. riqualificazione di truffa in insolvenza fraudolenta o appropriazione indebita con cornici edittali assimilabili).

Limitare a un solo grado di giudizio la quantificazione della sanzione, escludendo la possibilità di qualsiasi verifica anche a fronte di pene manifestamente irrisorie in rapporto alla gravità del fatto e alla personalità dell'imputato, contrasta poi con l'art. 27 della Costituzione nella misura in cui rende di fatto insindacabili decisioni del tutto inefficaci rispetto alla finalità rieducativa di cui alla norma. Una questione di tal genere, infatti, come già rilevato, non potrebbe giammai essere proposta con il ricorso per Cassazione, investendo un giudizio di merito.

P.Q.M.

Ritenuta la rilevanza nel presente giudizio e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 593 del codice di procedura penale in rapporto agli articoli 3, 27, 97 e 111 della Costituzione.

Dispone ai sensi dell'art. 23 della legge n. 87/1983 la sospensione del presente procedimento a carico di A. G. e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Dispone che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

Messina 18 gennaio 2019

Il Presidente: SICURO

Il consigliere est.: ARENA

19C00154

n. 89

Ordinanza del 1° marzo 2019 della Corte di cassazione nel procedimento penale a carico di M. M.

Ordinamento penitenziario - Detenzione domiciliare - Divieto di applicazione ai condannati per i reati di cui all'articolo 4-bis della legge n. 354 del 1975.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 47-ter, comma 1-bis.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

PRIMA SEZIONE PENALE

composta da:

Mariastefania Di Tomassi, Presidente;
Giacomo Rocchi;
Teresa Liuni;
Giuseppe Santalucia,
Francesco Centofanti, relatore;



ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso proposto da M. M. nata a ... il ... detenuta per questa causa ... avverso l'ordinanza dell'8 marzo 2018 del tribunale di sorveglianza di Firenze;

visti gli atti, il provvedimento impugnato e il ricorso;

udita la relazione svolta dal consigliere Francesco Centofanti;

lette le conclusioni del pubblico ministero, in persona del sostituto Procuratore generale Marilia Di Nardo, che ha chiesto, in accoglimento del secondo motivo, l'annullamento con rinvio dell'ordinanza impugnata.

RITENUTO IN FATTO

1. M. M., detenuta presso la Casa circondariale di Pisa, è in espiazione della pena detentiva di due anni e sei mesi di reclusione, applicata, ai sensi degli articoli 444 ss. codice di procedura penale, con sentenza 20 giugno 2017 del giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Massa, irrevocabile dall'11 settembre 2017, in ordine ai seguenti reati, uniti dal vincolo della continuazione:

a) tentata rapina aggravata, ai danni del gestore di una stazione per il rifornimento di carburante, realizzata mediante minaccia consistita nel puntare contro la vittima una pistola giocattolo priva di tappo rosso; evento non verificatosi a seguito della pronta reazione della vittima stessa, che riusciva a disarmare il suo offensore;

b) rapina aggravata, ai danni del gestore di un esercizio commerciale, consumata mediante minaccia consistita nel puntare contro la vittima un coltello; per effetto di essa l'agente si impossessava della somma di 180 euro.

In sentenza erano riconosciute le circostanze attenuanti di cui all'art. 62, primo comma, numeri 4) e 6), codice penale, in relazione alla speciale tenuità del danno e all'intervenuto suo risarcimento, nonché le attenuanti generiche, equivalenti a tutte le aggravanti contestate.

2. Dall'istituto penitenziario la condannata, a fronte di un fine pena fissato al 24 gennaio 2020, ha avanzato istanza di concessione di misure alternative alla detenzione.

Con l'ordinanza in epigrafe il competente tribunale di sorveglianza di Firenze, per quel che rileva in questa sede, ha negato l'affidamento in prova al servizio sociale e ha rilevato l'inammissibilità della domanda di detenzione domiciliare.

Quanto all'affidamento in prova, il tribunale di sorveglianza, pur rilevando come M. fosse alla sua prima detenzione e, a seguito degli accertamenti effettuati, non risultassero suoi collegamenti con la criminalità organizzata, ha reputato non sufficienti le risorse socio-familiari a disposizione della medesima e ha ritenuto che, allo stato, la misura non fosse in grado di assicurarne la rieducazione e prevenire il rischio di recidiva.

Quanto alla detenzione domiciliare, il tribunale di sorveglianza ha dato atto che la pena in espiazione è tuttora imputabile al delitto consumato di rapina contestato al capo *b)*, aggravata ai sensi dell'art. 628, terzo comma, codice penale (minaccia commessa con armi), e ha rilevato come la misura fosse preclusa ai sensi del combinato disposto degli articoli 4-*bis* e 47-*ter*, comma 1-*bis*, della legge 26 luglio 1975, n. 354, recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà (di seguito legge n. 354 del 1975), non sussistendo le condizioni per la concessione della misura stessa ad altro titolo.

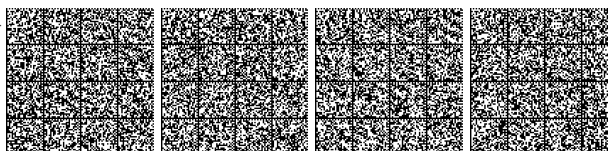
3. Avverso tale ordinanza M., con il ministero dell'avvocato Guido Bernieri, propone ricorso per cassazione, affidato a tre motivi.

3.1. Con il primo motivo la ricorrente deduce violazione processuale.

I suoi difensori di fiducia per la fase svoltasi dinanzi al tribunale di sorveglianza, avvocati Alessandro Stefanini e Serena Crudeli, seppur tempestivamente designati non avrebbero ricevuto il prescritto avviso di avvenuta fissazione dell'udienza camerale. Ne sarebbe derivata la nullità assoluta e insanabile di quest'ultima, e della successiva decisione, per violazione del diritto inviolabile di difesa.

3.2. Con il secondo motivo la ricorrente deduce vizio della motivazione, in relazione al diniego della misura dell'affidamento in prova al servizio sociale.

Quest'ultimo non presupporrebbe la totale assenza di pericolosità sociale, realizzabile solo attraverso il completamento del percorso di rieducazione, ma soltanto l'esistenza di elementi da cui possa desumersi il proficuo avvio del medesimo percorso.



In ordine a tale ultimo profilo l'ordinanza impugnata sarebbe carente, avendo essa omesso di valutare in modo compiuto la condotta della condannata successiva ai commessi reati, la partecipazione all'opera di rieducazione attuata in istituto e le concrete possibilità del suo reinserimento sociale.

3.3. Con il terzo motivo la ricorrente denuncia l'inosservanza ed erronea applicazione degli articoli 4-*bis* e 47-*ter*, comma 1-*bis*, legge n. 354 del 1975.

La preclusione all'ottenimento della detenzione domiciliare «generica», indotta da tali disposizioni, sarebbe legata non al titolo di reato come tale, siccome ricompreso nell'elencazione del citato art. 4-*bis*, ma al ricorrere delle condizioni ostative da quest'ultimo specificamente previste in rapporto alla particolare categoria di reato.

Per la rapina aggravata sarebbe dunque sufficiente, ai fini dell'accesso alla misura, il mancato rilievo della sussistenza di collegamenti del reo con la criminalità organizzata, sicché — essendosi l'ordinanza impugnata espressa in tali esatti termini — l'istanza non avrebbe potuto essere considerata *in parte qua* inammissibile.

4. Nella requisitoria, presentata a norma dell'art. 611 del codice di procedura penale, il Procuratore generale presso questa Corte ha concluso come in epigrafe.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. La numerazione dei motivi riflette l'ordine logico delle questioni proposte e il collegio, movendo dunque, anzitutto, dalla censura processuale, oggetto del primo motivo, deve rilevarne la manifesta infondatezza.

Risulta dagli atti — cui è in questa sede consentito, a fronte della denuncia di un *error in procedendo* ai sensi dell'art. 606, comma 1, lettera c), codice di procedura penale, il diretto accesso — che gli avvocati Stefanini e Crudeli parteciparono regolarmente all'udienza tenutasi dinanzi al tribunale di sorveglianza, né li mossero eccezione alcuna riguardante la loro citazione o chiesero l'aggiornamento della trattazione del caso.

L'eventuale nullità, derivante dal dedotto mancato avviso ai difensori medesimi, si è dunque in ogni caso sanata, a norma dell'art. 184, commi 1 e 2, codice di procedura penale.

2. Analoga considerazione parrebbe da riservare al secondo motivo, posto che la giurisprudenza di legittimità ha ripetutamente affermato che la concessione delle misure alternative alla detenzione è rimessa alla valutazione discrezionale della magistratura di sorveglianza, che deve verificare, al di fuori di ogni automatismo, la meritevolezza del condannato in relazione al beneficio richiesto e l'idoneità di quest'ultimo a facilitarne il reinserimento sociale (tra molte, sez. 1, n. 8712 dell'8 febbraio 2012, Tanzi, rv. 252921). Nel caso dell'affidamento in prova, il giudice, basandosi sulle relazioni provenienti dagli organi deputati all'osservazione del condannato ma senza essere vincolato ai giudizi ivi espressi, deve apprezzare le riferite informazioni sulla personalità e lo stile di vita dell'interessato, parametrandone la rilevanza ai fini della decisione alle istanze rieducative sottostanti la misura e ai profili di pericolosità residua dell'interessato (sez. 1, n. 23343 del 23 marzo 2017, Arzu, rv. 270016).

Nella specie, il tribunale di sorveglianza ha espressamente preso in esame le risultanze del trattamento, senza sottacerne gli aspetti favorevoli; e tuttavia, con motivazione non lacunosa ed esente da profili di illogicità, non le ha ritenute di pregnanza tale, alla luce del contesto ambientale e delle risorse a disposizione, da giustificare l'ammissione alla richiesta misura alternativa. Si tratta di motivazione nient'affatto mancante né contraddittoria, cui la ricorrente contrappone argomenti che appaiono largamente di merito, e perciò estranei all'ambito della cognizione che questa Corte può esercitare.

3. Viene allora in considerazione il terzo motivo, con il quale si censura la declaratoria d'inammissibilità dell'istanza di detenzione domiciliare «generica», ai sensi dell'art. 47-*ter*, comma 1-*bis*, legge n. 354 del 1975, adottata sulla sola base del titolo di reato, in relazione alla sua appartenenza al catalogo indicato nell'art. 4-*bis* della medesima legge.

Tale declaratoria è allo stato conforme al dato normativa e al diritto vivente.

La giurisprudenza di legittimità, con indirizzo assolutamente consolidato (sez. 1, n. 20145 del 27 aprile 2011, Barbato, rv. 250277-01; sez. 1, n. 44572 del 9 dicembre 2010, Allegra, rv. 248995; sez. 1, n. 27557 del 27 maggio 2010, Miko-*vic*, rv. 247723; sez. 1, n. 30804 del 7 luglio 2006, Napolitano, rv. 234716), afferma, infatti, che l'art. 47-*ter*, comma 1-*bis*, legge n. 354 del 1975, nel disciplinare le ipotesi espressamente preclusive di tale forma di detenzione domiciliare, rinvia unicamente al menzionato catalogo dei reati, e non al contenuto della disposizione che lo contempla (l'art. 4-*bis* della stessa legge), relativa ad una pluralità di situazioni variamente articolate dal legislatore, e che è pertanto di ostacolo all'applicazione della misura la condanna irrevocabile per uno dei delitti al catalogo appartenente, a nulla rilevando, a tal fine, l'insussistenza di collegamenti del condannato con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva.



Da tale interpretazione, basata su logiche argomentazioni di carattere letterale e logico-sistematico, non vi è ragione di discostarsi in questa sede, avuto riguardo, in particolare, al rilievo, che, essendo già previsto dall'art. 4-*bis* che l'assegnazione al lavoro esterno, i permessi premio e le misure alternative alla detenzione possono essere concessi ai detenuti o internati solo se sussistono le condizioni ivi espressamente enunciate, le ulteriori disposizioni, che in relazione a specifici benefici o misure escludono i soggetti condannati per i reati di cui all'art. 4-*bis*, non avrebbero ragion d'essere e significato alcuno se fossero da intendere riferite alle condizioni preclusive già poste dall'art. 4-*bis* anziché al mero catalogo dei reati in esso indicati.

4. Il Collegio, tuttavia, dubita che tale assetto normativo sia compatibile con gli articoli 3, primo comma, e 27, primo e terzo comma, della Costituzione.

5. Come detto, l'art. 4-*bis* legge n. 354 del 1975 reca una disciplina speciale, a carattere restrittivo, per la concessione dei benefici penitenziari a determinate categorie di detenuti o di internati, che si presumono socialmente pericolosi in ragione del tipo di reato per il quale la detenzione o l'internamento sono stati disposti; disciplina la cui genesi risale alla «stagione emergenziale» in tema di lotta alla criminalità organizzata risalente al principio degli anni '90 dello scorso secolo.

Già nella versione di origine — introdotta dall'art. 1 decreto-legge n. 152 del 1991, conv. nella legge n. 203 del 1991 — l'art. 4-*bis* distingueva le figure criminose di riferimento in due «fasce». Per i reati di «prima fascia», a matrice o sfondo di carattere associativo, l'accesso alle misure alternative era subordinato all'acquisizione di elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata; per i reati di «seconda fascia», privi di tale connotazione ma comunque socialmente allarmanti, si richiedeva — in termini inversi, dal punto di vista probatorio — la mancata emersione di elementi tali da far ritenere attuali detti collegamenti. Erano parallelamente disposti aggravamenti istruttori, di natura obbligatoria, ancorché dall'esito non vincolante. In relazione, era previsto l'innalzamento dei «tetti» di pena stabiliti per i benefici penitenziari caratterizzati dall'accesso subordinato all'avvenuta espiazione di una predeterminata quotaparte della pena stessa.

5.1. A seguito della riforma operata dal decreto-legge n. 306 del 1992, conv. nella legge n. 356 del 1992, assunse un ruolo centrale, nell'economia dell'istituto, la collaborazione con la giustizia.

L'utile collaborazione, nei sensi indicati dall'art. 58-*ter* legge n. 354 del 1975, divenne, infatti, *condicio sine qua non* per l'accesso ai benefici penitenziari, in rapporto ai delitti di «prima fascia», salva — anche per effetto delle pronunce della Corte costituzionale e delle successive conformi modifiche legislative — l'equiparazione della collaborazione impossibile o «oggettivamente irrilevante», ove al condannato fossero state concesse talune attenuanti, sintomatiche di una minore pericolosità.

Il meccanismo poggia sulla presunzione legislativa che la commissione di determinati delitti dimostri il collegamento dell'autore con la criminalità organizzata e costituisca, quindi, un indice di pericolosità sociale incompatibile con l'ammissione del condannato ai benefici penitenziari extra-murari. La scelta di collaborare con la giustizia viene assunta, in questa prospettiva, come una sorta di prova legale, la sola idonea ad esprimere con certezza la volontà di emenda del condannato e, dunque, a rimuovere l'ostacolo alla concessione delle misure, in ragione della sua valenza «rescissoria» di tale legame, ferma in ogni caso la necessità che risulti esclusa l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata.

Pur a seguito del successivo incremento del relativo catalogo dei reati, l'assetto complessivo dell'istituto ha ripetutamente superato il vaglio di legittimità costituzionale, ancorché talune pronunce della Corte costituzionale, tra le quali vanno in particolare ricordate quelle in tema di rieducazione già raggiunta e di collaborazione impossibile e quelle relative ai minorenni, abbiano inciso su aspetti specifici (e limitati) della disciplina.

5.2. Quanto ai reati di «seconda fascia», il loro regime giuridico, nonostante la sempre più marcata eterogeneità dell'elencazione, via via aggiornata dal legislatore, non è sostanzialmente mutato dal 1991 ad oggi.

Si tratta, in sostanza, di reati considerati espressivi — nella astratta valutazione, preventivamente operata dal legislatore — di accentuata pericolosità sociale del loro autore, la quale giustifica nel sistema legale la necessità di verificare, presso le competenti autorità di pubblica sicurezza, se sussistano collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva, la cui emersione soltanto opera, «in negativo», come fattore preclusivo del beneficio penitenziario.

5.3. Il decreto-legge n. 11 del 2009, conv. nella legge n. 38 del 2009, nel ridisegnare l'intera impalcatura della disposizione, ha poi, tra l'altro, istituito una «terza fascia», solo contrassegnata dal condizionamento dei benefici all'espletamento di un periodo minimo di osservazione in istituto di pena.

5.4. Attualmente il sistema delineato dall'art. 4-*bis* istituisce, pertanto, un ventaglio di presunzioni di pericolosità ostative, vincibili: per i delitti di «prima fascia», oggi individuati nel comma 1, solo in forza della esigibile e prestata collaborazione con la giustizia, ferma la necessità dell'accertamento della insussistenza di collegamenti con il crimine



organizzato; per i delitti di «seconda fascia», oggi identificati con quelli di cui al comma 1-ter, dall'assenza di elementi deponenti per tali collegamenti; per i delitti di «terza fascia», delineati nel suo comma 1-quater, sulla scorta di una complessa valutazione sull'evoluzione della personalità del condannato.

6. In tale tessuto ordinamentale si inserisce la disposizione del comma 1-bis dell'art. 47-ter legge n. 354 del 1975, la cui introduzione risale alla legge n. 165 del 1998, che, secondo l'inevitabile interpretazione sopra ricordata, introduce una presunzione assoluta di inidoneità contenitiva della detenzione domiciliare di tipo ordinario, rispetto ai condannati per certi titoli di reato, ritenuti di per sé espressivi di più accentuata pericolosità, in ragione del loro inserimento nel catalogo di cui all'art. 4-bis della citata legge n. 354 del 1975.

Per costoro, la detenzione domiciliare di cui si discute è, per definizione e in assoluto, ritenuta inadeguata ad evitare il pericolo di recidiva.

Siffatto assetto appare tuttavia al Collegio non coerente con gli articoli 3, primo comma, e 27, primo e terzo comma, della Costituzione, potendo dubitarsi della intrinseca ragionevolezza della preclusione assoluta così istituita, e della sua conformità ai principi di rieducazione e di personalità e proporzionalità che dovrebbero sorreggere la risposta punitiva in ogni momento della sua attuazione.

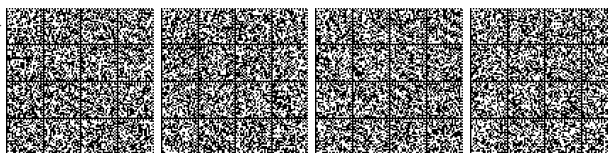
7. La giurisprudenza costituzionale sembra, invero, orientata in linea di principio ad escludere, anche nella materia dei benefici penitenziari, la legittimità di rigidi automatismi, e a richiedere invece che vi sia sempre una valutazione individualizzata, così da collegare la concessione o meno del beneficio a una prognosi ragionevole sulla sua utilità a far procedere il condannato sulla via dell'emenda e del reinserimento sociale (Corte costituzionale, n. 291 del 2010, n. 189 del 2010, n. 255 del 2006, n. 436 del 1999; da ultimo, sentenza n. 149 del 2018).

Le presunzioni di pericolosità sono eccezionalmente ammesse, a patto che non siano arbitrarie né irrazionali, in quanto rispondenti a dati di esperienza generalizzati, non suscettibili di agevole smentita, e che non siano neppure ad altro titolo lesive di valori costituzionali.

Incompatibili con tale opzione di fondo dovrebbero allora ritenersi previsioni, come quella oggetto di scrutinio, che precludano in modo assoluto l'accesso a un beneficio penitenziario in ragione soltanto della particolare gravità del titolo di reato commesso, riflessa dall'inclusione di quest'ultimo in un catalogo (quello ex art. 4-bis della legge n. 354 del 1975) cui si ricollegano, a vari livelli, indici presuntivi di pericolosità che — a prescindere da ogni considerazione circa l'estrema eterogeneità dei titoli inclusi — parrebbero potersi ritenere legittimi solo nella misura in cui gli stessi risultino, in concreto, agevolmente vincibili: così in radice impedendo, la disposizione in esame, l'accesso alla misura alternativa anche ai condannati per i quali, per l'avverarsi dei presupposti risolutivi indicati dalla legge — la prestata utile collaborazione con la giustizia (ove richiesta), la rescissione o mancata instaurazione dei collegamenti con il crimine organizzato e gli eventuali progressi nel percorso di rieducazione — la presunzione di perdurante pericolosità sociale sarebbe invece da escludere proprio ai sensi dell'art. 4-bis, in sintonia con l'impostazione di fondo del regime ivi delineato.

Anche in questo caso, in realtà, il legislatore parrebbe mosso solo «d[a]ll'esigenza di lanciare un robusto segnale di deterrenza nei confronti della generalità dei consociati» (Corte costituzionale, n. 149 del 2018), che però, come non può di per sé giustificare presunzioni assolute nella fase di verifica del grado e dell'adeguatezza delle misure cautelari durante il processo (Corte costituzionale n. 331 del 2011), nemmeno parrebbe legittimare, nella fase di esecuzione della pena, operazioni «in chiave distonica rispetto all'imperativo costituzionale della funzione rieducativa della pena medesima, da intendersi come fondamentale orientamento di essa all'obiettivo ultimo del reinserimento del condannato nella società (sentenza n. 450 del 1998), e da declinarsi nella fase esecutiva come necessità di costante valorizzazione, da parte del legislatore prima e del giudice poi, dei progressi compiuti dal singolo condannato durante l'intero arco dell'espiazione della pena» (Corte costituzionale n. 149 del 2018, cit.).

Si coglie appieno allora, sotto gli aspetti considerati, l'irragionevolezza intrinseca della disposizione censurata, in relazione al valore della responsabilità penale personale e alla necessaria finalità rieducativa della pena. Irragionevolezza intrinseca non sfuggita, peraltro, in sede di attuazione della delega contenuta nella legge 23 giugno 2017, n. 103, nella parte relativa alle modifiche all'ordinamento penitenziario, se è vero che, nello schema originario del conseguente decreto legislativo, era stata prevista la soppressione della disposizione censurata. E nonostante tale scelta non sia stata confermata nel testo definitivo, non può omettersi in questa sede di rilevare come opportunamente nella relazione illustrativa governativa (pag. 37) si rimarcasse che comunque — venuta meno l'esclusione dell'applicabilità della detenzione domiciliare «comune» ai condannati per reati di cui all'art. 4-bis, limite in grado di precludere l'accesso alla misura anche ai condannati che avessero collaborato con la giustizia — sarebbero rimaste ferme tutte le condizioni di accesso ordinariamente stabilite dalla normativa speciale a tutela della sicurezza pubblica.



8. Tale irragionevolezza intrinseca si accentua, se si pone specifica attenzione al delitto di rapina aggravata, per il quale la ricorrente deve ancora scontare parte di pena, incluso in «seconda fascia».

Sicuramente estraneo, nella fattispecie strutturale e nelle più frequenti manifestazioni empiriche, a contesti di crimine organizzato — elemento che, in senso contrario, connota, di massima, i reati della fascia antecedente — la rapina aggravata si trova indiscriminatamente, e illogicamente, ai medesimi reati accomunata nell'effetto di comprimere in modo irrimediabile lo spazio applicativo di una misura alternativa alla detenzione.

Con il paradosso che — se, per i reati della prima categoria, il risultato che si produce è la mera esasperazione della innegabile sfiducia ordinamentale verso il buon esito di percorsi rieducativi estranei al sistema carcerario - per la rapina aggravata non vige alcuna generale presunzione di immeritevolezza del relativo condannato rispetto al beneficio penitenziario, la cui concessione è solo circondata da maggiori cautele, temporali e istruttorie. Per essa, dunque, la disposizione censurata rappresenta una «rottura» della filosofia cui si ispira il sotto-sistema costituito dall'art. 4-bis legge n. 354 del 1975.

La rapina aggravata, del resto, può assumere in concreto, e in base a dati di comune esperienza giudiziaria moltissime volte assume, una dimensione di ridotta offensività oggettiva e può non essere affatto sintomatica di una pericolosità contenibile solo con misure carcerarie: come è a dirsi con riferimento al caso di specie, ove con essa non concorsero delitti più gravi; le «armi» usate erano un coltello e una pistola giocattolo; la somma sottratta era esigua ed ebbe luogo il risarcimento del danno; la pena patteggiata è modesta ed è stata già in parte espiata in regime cautelare attenuato (arresti domiciliari); non è stato rilevato collegamento alcuno della condannata con la criminalità organizzata; risulta dalla relazione dell'ufficio di esecuzione penale esterna la possibilità di reinserimento familiare.

Sicché la constatazione che la possibile ricorrenza di analoghi indicatori non è affatto inusuale, o eccezionale, «carica» la disposizione anzidetta di contraddizioni interne ulteriori.

9. Non potrebbe neppure sostenersi che il divieto assoluto della detenzione domiciliare ordinaria, rispetto al condannato per uno dei delitti ex art. 4-bis, e comunque rispetto alla rapina aggravata, trovi la sua ragion d'essere nell'estraneità della detenzione domiciliare al circuito rieducativo e trattamentale.

La detenzione domiciliare, inserita tra le misure alternative alla detenzione di cui al Titolo I, Capo VI dell'ordinamento penitenziario, realizza, come sottolineato dalla giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 165 del 1996; v. altresì le successive nn. 532 del 2002 e 350 del 2003), una modalità meno afflittiva di esecuzione della pena.

L'istituto, dopo l'ampia riforma realizzata con la legge n. 165 del 1998 (cui si deve, come già si ricordava, l'introduzione, nel corpo dell'art. 47-ter ord. pen., del comma 1-bis), ha assunto aspetti più vicini e congrui alla ordinaria finalità rieducativa e di reinserimento sociale della pena, non essendo esso più limitato alla protezione dei «soggetti deboli» prima previsti come destinatari esclusivi della misura, ed essendo applicabile in tutti i casi di condanna a pena non superiore a due anni (anche se residuo di maggior pena), purché risulti in concreto idoneo ad evitare il pericolo di recidiva (v. Corte costituzionale n. 422 del 1999, la quale ha ritenuto che la concessione d'ufficio del beneficio, al condannato che ne abbia titolo, non soltanto non è in contrasto, ma piuttosto realizza lo scopo rieducativo di cui all'art. 27 della Costituzione).

E, secondo la Corte costituzionale n. 239 del 2014, la detenzione domiciliare non solo non prescinde da contenuti trattamentali ma è partecipe a pieno titolo della finalità di reinserimento sociale del condannato, costituente l'obiettivo comune di tutte le misure alternative alla detenzione; il che è comprovato tanto dal requisito negativo di fruibilità, rappresentato dalla insussistenza del pericolo di commissione di ulteriori delitti, quanto dalla disciplina delle modalità di svolgimento della misura e delle ipotesi di revoca.

D'altronde, in linea ancora più generale, già Corte costituzionale n. 173 del 1997 osservava che, se è vero che la misura alternativa della detenzione domiciliare «è indubbiamente caratterizzata da una finalità umanitaria ed assistenziale [...] non può negarsi che essa ha in comune con le altre misure alternative — come avverte anche la giurisprudenza della Corte di cassazione (e prima ancora — sia pure incidentalmente — la ordinanza n. 327 del 1989 di questa Corte) — la finalità della rieducazione e del reinserimento sociale del condannato». E alla possibilità del raggiungimento di tale finalità, ben può — e perciò deve anche — guardarsi nel momento della concessione del beneficio.

Né la misura è priva di prescrizioni a contenuto risocializzante, alla cui formulazione e al cui controllo concorrono gli uffici di esecuzione penale esterna previsti dall'art. 72 legge n. 354 del 1975.

Considerazioni, queste, che paiono ulteriormente confortare il dubbio circa l'irragionevolezza intrinseca di una previsione che, nel precludere ai condannati per i reati di cui all'art. 4-bis (e, comunque, ai condannati per rapina aggravata) l'accesso alla particolare forma di detenzione domiciliare prevista per le pene detentive inferiori a due anni



di reclusione, non riserva alcun rilievo alla concreta pericolosità del soggetto, desumibile dalla sua condotta o dalla sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata, così violando altresì i principi della personalità e finalità rieducativa della pena e il principio della progressività del trattamento, quali affermati dalla costante giurisprudenza costituzionale.

10. Proprio in relazione a quest'ultimo principio, quello della progressività del trattamento, non può, d'altra parte, non evidenziarsi che il condannato per un delitto ricompreso tra quelli elencati dall'art. 4-*bis* legge n. 354 del 1975 potrebbe essere ammesso all'affidamento in prova al servizio sociale, ove sussistano le condizioni previste in tale norma, mentre gli è inibito l'accesso alla detenzione domiciliare prevista dal comma 1-*bis* del successivo art. 47-*ter*, nonostante quest'ultima misura abbia carattere maggiormente contenitivo e sia perciò semmai maggiormente idonea a fronteggiarne la pericolosità sociale eventualmente residua.

Vero è che la Corte costituzionale, giudicando di analoga denunciata contraddizione, ha rilevato (sentenza n. 338 del 2008) che l'affidamento in prova è misura non «omogenea» rispetto alle misure gradate, quanto a requisiti soggettivi di ammissione.

Per la concessione dell'affidamento in prova è necessaria, infatti, una prognosi di rieducazione del reo, opportunamente assistito, e di ragionevole assenza del rischio di recidiva. Se questa è la valutazione effettuata sulla personalità del condannato, nel caso concreto ed alla luce di tutti i parametri indicati dalla legge, rispetto all'affidamento si giustifica — per il giudice delle leggi — la parificazione tra coloro che hanno commesso reati in astratto valutati con particolare severità, come quelli previsti dall'art. 4-*bis* citato, e tutti gli altri condannati, sempre che la pena da espiare non superi i tre (ora quattro) anni; parificazione che invece non sarebbe imposta allorché il rischio di recidiva esista e abbia bisogno di contenimento (come era, nel caso sottoposto allora a giudizio, per il condannato ritenuto meritevole della sola semilibertà, accessibile a condizioni più gravose).

Lo schema di ragionamento potrebbe essere mutuato a proposito della detenzione domiciliare, concessa in via gradata rispetto al pur richiesto affidamento in prova. Anche qui il condannato non presenta le caratteristiche personali e comportamentali di piena affidabilità, sufficienti a far ritenere che sia del tutto assente il rischio di reiterazione. Il legislatore potrebbe dunque ritenersi legittimato a conformare, mediante più severe regole di accesso, una misura alternativa siffatta, che presuppone debba fronteggiarsi un certo grado di pericolosità.

Tuttavia tale aggravamento di disciplina — se rende «non [...] manifestamente irragionevole la scelta del legislatore di pretendere una congrua espiazione della pena inflitta, prima di far acquistare [al condannato] una condizione che, comunque, implica un atto di fiducia dello Stato nei confronti di chi si sia reso responsabile di reati di particolare gravità» (sentenza 338 del 2008, citata) — non sembra invece altrettanto giustificabile allorché arriva ad escludere, in maniera categorica, l'accesso alla misura alternativa più contenitiva, e quindi anche alla forma di detenzione domiciliare «comune», parte integrante, come sopra evidenziato, di un ordinamento penitenziario partecipe dei valori della risocializzazione.

Una diversificazione dei requisiti di ammissione alle misure, congegnata in termini così estremi, parrebbe eccedere i margini della pur ampia discrezionalità di cui gode il legislatore nella conformazione degli istituti di diritto penitenziario nella pur sempre necessaria prospettiva della risocializzazione del condannato. Né sembra coerente con l'assunto che tale prospettiva, come «chiama in causa la responsabilità individuale del condannato nell'intraprendere un cammino di revisione critica del proprio passato e di ricostruzione della propria personalità, in linea con le esigenze minime di rispetto dei valori fondamentali su cui si fonda la convivenza civile», parimenti «non può non chiamare in causa — assieme — la correlativa responsabilità della società nello stimolare il condannato ad intraprendere tale cammino, anche attraverso la previsione da parte del legislatore — e la concreta concessione da parte del giudice — di benefici che gradualmente e prudentemente attenuino, in risposta al percorso di cambiamento già avviato, il giusto rigore della sanzione inflitta per il reato commesso, favorendo il progressivo reinserimento del condannato nella società» (Corte costituzionale n. 149 del 2018, cit.).

11. Appare dunque non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 3, primo comma, e 27, primo e terzo comma, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 47-*ter*, comma 1-*bis*, legge n. 354 del 1975, nella parte in cui prevede che tale disposizione non si applica ai condannati per i reati di cui all'art. 4-*bis* della medesima legge, avuto riguardo all'irragionevolezza intrinseca di tale disposizione, in relazione ai principi della personalizzazione e finalità rieducativa della pena, da cui consegue l'esigenza di trattamenti penitenziari non legati esclusivamente a catalogazioni per tipi d'autore e non sbarrati da presunzioni invincibili, ma misurati in base alla concreta gravità dei fatti-reato commessi e alla effettiva pericolosità del condannato, nonché l'esigenza di percorsi di responsabilizzazione ispirati al principio di progressione e gradualità.



12. La questione appare, quindi, certamente rilevante nel presente giudizio.

Soltanto il suo accoglimento consentirebbe infatti, in accoglimento del *petitum* sostanziale oggetto del terzo motivo di ricorso, l'annullamento dell'ordinanza impugnata con rinvio al tribunale di sorveglianza perché valuti nel merito l'esistenza delle condizioni per l'accesso della condannata alla detenzione domiciliare da lei richiesta.

13. Alla stregua di tutte le argomentazioni sin qui svolte, deve conclusivamente dichiararsi rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 3, primo comma, e 27, primo e terzo comma, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 47-ter, comma 1-bis, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà) nella parte in cui prevede che tale disposizione non si applica ai condannati per i reati di cui all'art. 4-bis della medesima legge.

A norma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, deve dichiararsi la sospensione del procedimento e deve disporsi l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

La cancelleria provvederà alla notifica di copia della presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e alla comunicazione della stessa ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 3, primo comma, e 27, primo e terzo comma, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 47-ter, comma 1-bis, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà) nella parte in cui prevede che tale disposizione non si applica ai condannati per i reati di cui all'art. 4-bis della medesima legge.

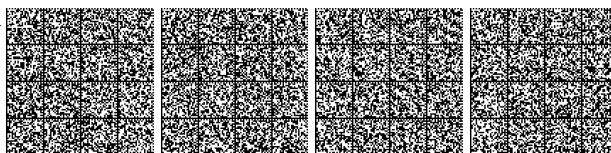
Sospende il giudizio in corso e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Dispone altresì che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alla ricorrente, al Procuratore generale presso questa Corte e al Presidente del Consiglio dei ministri, e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso il 18 febbraio 2019

Il Presidente: DI TOMASSI

Il consigliere estensore: CENTOFANTI





RETTIFICHE

Avvertenza. — **L'avviso di rettifica** dà notizia dell'avvenuta correzione di errori materiali contenuti nell'originale o nella copia del provvedimento inviato per la pubblicazione alla *Gazzetta Ufficiale*. **L'errata corrige** rimedia, invece, ad errori verificatisi nella stampa del provvedimento nella *Gazzetta Ufficiale*.

AVVISO DI RETTIFICA

Comunicato relativo alla sentenza n. 130 del 7 - 28 maggio 2019.

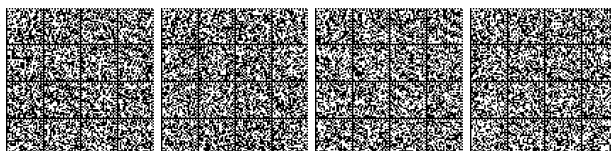
In calce alla sentenza della Corte Costituzionale n. 130 del 7 - 28 maggio 2019, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* - 1^a Serie speciale - n. 22 del 29 maggio 2019, il nominativo del Redattore deve correttamente intendersi «Giuliano AMATO» anziché «Augusto Antonio BARBERA».

19C00170

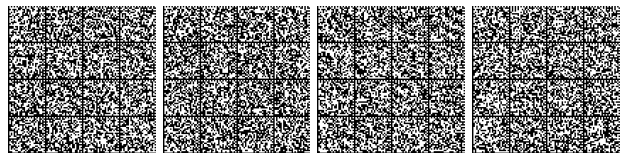
LEONARDO CIRCELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2019-GUR-024) Roma, 2019 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



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.





€ 8,00

