

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 160° - Numero 51

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

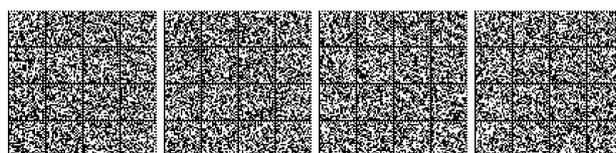
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 18 dicembre 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. 266. Sentenza 6 novembre - 12 dicembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Procedura di negoziazione assistita - Esperimento a pena di improcedibilità della domanda giudiziale - Obbligatorio per chi intenda proporre domanda di pagamento a qualsiasi titolo di somme non eccedenti 50.000 euro - Denunciata carenza dei presupposti della decretazione d'urgenza e contrasto con il principio di ragionevolezza - Inammissibilità delle questioni.

Procedimento civile - Procedura di negoziazione assistita - Possibilità di concorso con la mediazione obbligatoria e con altre condizioni di procedibilità della domanda giudiziale - Denunciata restrizione dell'accesso alla tutela giurisdizionale attraverso l'imposizione di un onere sproporzionato - Inammissibilità delle questioni.

– Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132, convertito, con modificazioni, nella legge 10 novembre 2014, n. 162, art. 3, commi 1, secondo e terzo periodo, e 5.

– Costituzione, artt. 3, 24 e 77, secondo comma. Pag. 1

N. 267. Ordinanza 6 novembre - 12 dicembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Toscana - Finanziamento delle attività a carattere continuativo della società Sviluppo Toscana spa e conseguenti variazioni al bilancio di previsione regionale 2018-2020 - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia - Estinzione del processo.

– Legge della Regione Toscana 11 maggio 2018, n. 19, art. 8 (sostitutivo dell'art. 7 della legge della Regione Toscana 21 maggio 2008, n. 28).

– Costituzione, artt. 3, 32, 81, 117, commi secondo, lettera *m*), e terzo, e 119, secondo comma. Pag. 6

N. 268. Ordinanza 20 novembre - 12 dicembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Campania - Recupero dei farmaci inutilizzati in corso di validità - Individuazione da parte della Giunta regionale delle caratteristiche dei medicinali idonei, delle verifiche obbligatorie e del soggetto competente ad effettuarle - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia - Estinzione del processo.

– Legge della Regione Campania 11 aprile 2018, n. 18, art. 3, comma 1, lettere *a*) e *d*).

– Costituzione, artt. 3 e 117, terzo comma. Pag. 8

N. 269. Ordinanza 4 - 12 dicembre 2019

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Contraddittorio davanti alla Corte costituzionale - Intervento di ACCREA Banca spa nel giudizio per conflitto tra enti promosso dalla Regione Siciliana nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e della Banca d'Italia, in relazione a provvedimento di quest'ultima - Ammissibilità.

– Provvedimento della Banca d'Italia del 26 marzo 2019, prot. n. 0406824/19.

– Statuto della Regione Siciliana (r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455), artt. 17 e 20. Pag. 9



N. 270. Sentenza 6 novembre - 13 dicembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Espulsione amministrativa dell'imputato straniero - Avvenuta esecuzione prima dell'emissione di decreto di citazione diretta a giudizio - Potere del giudice di rilevare, anche d'ufficio, che l'espulsione è stata eseguita prima dell'emissione del provvedimento che dispone il giudizio e che ricorrono tutte le condizioni per pronunciare sentenza di non luogo a procedere - Omessa previsione - Violazione dei principi di eguaglianza e ragionevolezza - Illegittimità costituzionale in parte qua.

– Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 13, comma 3-*quater*.

– Costituzione, artt. 3, 24, 101 e 111. Pag. 12

N. 271. Sentenza 5 novembre - 13 dicembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo amministrativo - Controversie relative alle procedure di affidamento di pubblici lavori, servizi e forniture - Onere di immediata impugnazione dell'altrui ammissione alla gara, pena la preclusione della facoltà di far valere l'illegittimità derivata dei successivi atti delle procedure, anche con ricorso incidentale - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, eguaglianza ed effettività della tutela giurisdizionale nonché del diritto convenzionale di accesso a un tribunale, alterazione della struttura soggettiva della giurisdizione amministrativa e imposizione di costi eccessivi alla parte ricorrente - Non fondatezza delle questioni.

– Codice del processo amministrativo (Allegato 1 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104), art. 120, comma 2-*bis* (aggiunto dall'art. 204, comma 1, lettera b, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50).

– Costituzione, artt. 3, 24, 103, 111, 113 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 6 e 13. Pag. 20

N. 272. Ordinanza 6 novembre - 13 dicembre 2019

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Bilancio e contabilità pubblica - Riparto del contributo annuale alla finanza pubblica tra le autonomie speciali - Determinazione con decreti ministeriali degli accantonamenti per gli anni 2017 e 2018 - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Valle d'Aosta - Successiva rinuncia - Estinzione del processo.

– Decreti del Ministro dell'economia e delle finanze del 9 maggio 2017 e del 28 marzo 2018.

– Costituzione, artt. 3, 117, terzo comma, 119, 136 e 137; statuto speciale per la Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), artt. 2, lettera a), 3, lettera f), 4, primo comma, 12, primo comma, 48-*bis* e 50; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10. Pag. 30

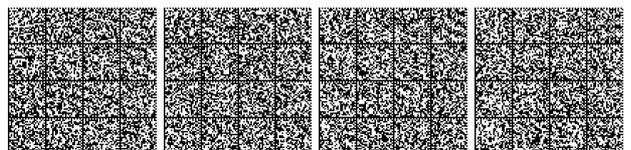
N. 273. Ordinanza 6 novembre - 13 dicembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Contenzioso tributario - Procedimento dinanzi alla commissione tributaria provinciale - Costituzione tardiva del ricorrente - Dichiarazione di inammissibilità del ricorso in sede di esame preliminare da parte del presidente della sezione - Denunciata irragionevole disparità di trattamento rispetto all'attore nel processo civile (facoltizzato, in caso di costituzione tempestiva del convenuto, a costituirsi fino alla prima udienza) nonché violazione del diritto di difesa e dei principi del giusto processo - Manifesta infondatezza delle questioni.

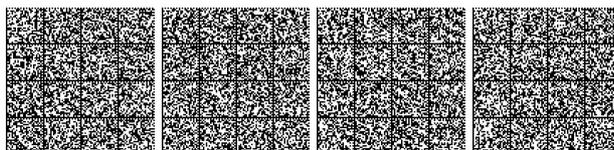
– Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, artt. 22, commi 1 e 2, e 27, comma 1.

– Costituzione, artt. 3, 24 e 111. Pag. 33



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. **112.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 dicembre 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ambiente - Rifiuti - Norme della Regione Marche - Criteri di localizzazione degli impianti di combustione dei rifiuti e del combustibile solido secondario (CSS) - Individuazione della distanza minima dai centri abitati e da funzioni sensibili - Criteri per la considerazione della distanza dai centri abitati.**
- Legge della Regione Marche 18 settembre 2019, n. 29 (Criteri localizzativi degli impianti di combustione dei rifiuti e del (CSS), articoli 1 e 2 e, in via consequenziale, artt. 3, 4 e 5. Pag. 37
- N. **225.** Ordinanza del Tribunale di Milano del 24 maggio 2019
- Reati e pene - Delitti previsti dall'art. 590-bis, primo comma, cod. pen. - Regime di procedibilità - Mancata previsione della procedibilità a querela.**
- Decreto legislativo 10 aprile 2018, n. 36 (Disposizioni di modifica della disciplina del regime di procedibilità per taluni reati in attuazione della delega di cui all'art. 1, commi 16, lettere a) e b), e 17, della legge 23 giugno 2017, n. 103)..... Pag. 39
- N. **226.** Ordinanza della Corte d'appello di Napoli del 24 luglio 2019
- Procedimento civile - Processo di cognizione - Procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Rimedi preventivi - Proposizione, nelle cause in cui non si applica il rito sommario di cognizione, a pena di inammissibilità della domanda di equa riparazione, del rimedio preventivo dell'istanza di decisione a seguito di trattazione orale, a norma dell'art. 281-sexies cod. proc. civ., almeno sei mesi prima che siano trascorsi i termini individuati dall'art. 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001.**
- Legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'art. 375 del codice di procedura civile), articoli 1-bis, comma 2, 1-ter, comma 1, e 2, comma 1. Pag. 43
- N. **227.** Ordinanza della Corte dei conti - Sez. regionale di controllo per la Basilicata del 26 luglio 2019
- Impiego pubblico - Norme della Regione Basilicata - Uffici stampa - Applicazione ai giornalisti addetti agli Uffici stampa della Regione e degli enti sub-regionali del contratto nazionale di lavoro dei giornalisti - Individuazione e regolamentazione dei profili professionali all'interno degli Uffici stampa demandate ad una specifica area di contrattazione tra gli organi regionali e l'Associazione della stampa di Basilicata - Norma transitoria - Facoltà per gli iscritti all'ordine dei giornalisti, appartenenti agli organici degli Uffici stampa della Giunta e del Consiglio regionale, con contratto a tempo indeterminato di optare per la trasformazione del rapporto di lavoro in contratto a tempo indeterminato con l'applicazione del contratto giornalistico - Garanzia assistenziale e previdenziale a decorrere dalla data dell'opzione.**
- Legge della Regione Basilicata 9 febbraio 2001, n. 7 (Disciplina delle attività di informazione e comunicazione della Regione Basilicata), articoli 2, commi 2 e 6; e 6, commi 1 e 2. Pag. 48





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 266

Sentenza 6 novembre - 12 dicembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Procedura di negoziazione assistita - Esperimento a pena di improcedibilità della domanda giudiziale - Obbligatorio per chi intenda proporre domanda di pagamento a qualsiasi titolo di somme non eccedenti 50.000 euro - Denunciata carenza dei presupposti della decretazione d'urgenza e contrasto con il principio di ragionevolezza - Inammissibilità delle questioni.

Procedimento civile - Procedura di negoziazione assistita - Possibilità di concorso con la mediazione obbligatoria e con altre condizioni di procedibilità della domanda giudiziale - Denunciata restrizione dell'accesso alla tutela giurisdizionale attraverso l'imposizione di un onere sproporzionato - Inammissibilità delle questioni.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132, convertito, con modificazioni, nella legge 10 novembre 2014, n. 162, art. 3, commi 1, secondo e terzo periodo, e 5.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 77, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Aldo CAROSI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

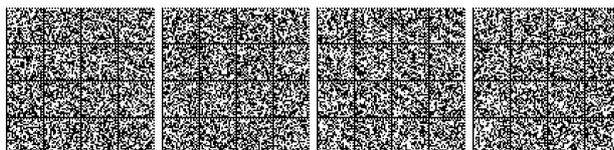
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1, secondo e terzo periodo, e 5, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132 (Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile), convertito, con modificazioni, nella legge 10 novembre 2014, n. 162, promosso dal Tribunale ordinario di Verona, con ordinanza del 14 dicembre 2018, iscritta al n. 58 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 17, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

udito nella camera di consiglio del 9 ottobre 2019 il Giudice relatore Silvana Sciarra.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 14 dicembre 2018, iscritta al n. 58 del registro ordinanze 2019, il Tribunale ordinario di Verona ha sollevato, in via principale, in riferimento agli artt. 3 e 77, secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, secondo e terzo periodo, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132



(Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile), convertito, con modificazioni, nella legge 10 novembre 2014, n. 162, e, in subordine, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., del comma 5 del medesimo art. 3 del d.l. n. 132 del 2014.

1.1.- Il giudice *a quo* espone di dover decidere, previo accertamento della decadenza dal beneficio d'inventario, sulle domande risarcitorie e restitutorie proposte contro le figlie ed eredi di un soggetto che avrebbe truffato gli attori, impadronendosi del denaro a suo tempo consegnato per investimenti in obbligazioni, e avrebbe alienato a terzi i quadri in comproprietà con il fratello, incassandone per intero il ricavato.

Ad avviso del rimettente, la qualità di eredi non varrebbe a conferire alle domande risarcitorie e restitutorie carattere successorio e non sarebbe pertanto necessario il previo esperimento della mediazione obbligatoria. Al caso di specie si applicherebbe, invece, la condizione di procedibilità della negoziazione assistita, prevista per le domande di pagamento a qualsiasi titolo di somme di importo inferiore a cinquantamila euro (art. 3, comma 1, secondo e terzo periodo, del d.l. n. 132 del 2014).

1.2.- Il giudice *a quo* assume che la previsione di tale condizione di procedibilità contrasti con l'art. 77, secondo comma, Cost., in quanto difetterebbero i «requisiti di necessità ed urgenza», che lo stesso preambolo del censurato decreto-legge individuerebbe nella «straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni in materia di degiurisdizionalizzazione e adottare altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile, nonché misure urgenti per la tutela del credito e la semplificazione e accelerazione del processo di esecuzione forzata».

La manifesta insussistenza dei presupposti della decretazione d'urgenza, che non potrebbe essere sanata dalla conversione in legge, sarebbe avvalorata dal fatto che l'entrata in vigore delle disposizioni che hanno introdotto la negoziazione assistita «quale presupposto processuale di alcune tipologie di controversie» è stata differita di novanta giorni - senza giustificazioni di sorta - rispetto alla pubblicazione dell'atto normativo nella *Gazzetta Ufficiale*. Per contro, avrebbero immediata efficacia tutte le altre previsioni che regolano lo svolgimento della procedura di negoziazione assistita, sia facoltativa sia obbligatoria.

Il differimento dell'efficacia di previsioni caratterizzate da una funzione «deflativa» che ne imporrebbe un'efficacia immediata, attribuita per contro alle norme sulla negoziazione assistita facoltativa, contrasterebbe, inoltre, con il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.).

1.3.- Ove la questione sollevata in via principale sia dichiarata inammissibile o non fondata, il rimettente prospetta, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 5, del d.l. n. 132 del 2014, nella parte in cui impone «il cumulo tra negoziazione assistita e procedure stragiudiziali obbligatorie, per legge o per previsione contrattuale o statutaria» e, in particolare, l'attivazione congiunta, nel termine di quindici giorni assegnato dal giudice, sia della negoziazione assistita sia della mediazione obbligatoria.

Il giudice *a quo* muove dal presupposto che, nel caso di specie, si determini un concorso tra due diverse condizioni di procedibilità: la negoziazione assistita per le domande restitutorie e risarcitorie e la mediazione obbligatoria per le restanti domande in materia successoria.

L'assetto così delineato si porrebbe anzitutto in contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto sottoporrebbe il concorso tra negoziazione assistita e mediazione obbligatoria e altre condizioni di procedibilità a una disciplina diversa da quella dettata dall'art. 23, comma 2, secondo periodo, del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28 (Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali), che sancisce l'alternatività delle procedure con riguardo al «concorso tra mediazione obbligatoria e altre condizioni di procedibilità della domanda giudiziale, diverse dalla negoziazione assistita».

La disposizione censurata sarebbe lesiva anche dell'art. 24 Cost., in quanto determinerebbe «una duplicazione di costi, sicuramente gravosa, vista la necessità di assistenza difensiva in entrambe le procedure» e vanificherebbe il «raggiungimento di una soluzione conciliativa tra le parti», che presupporrebbe il confronto, nella medesima sede, su tutti i punti controversi.

Non si ravviserebbe neppure «quel “nesso di complementarità”» che lega la negoziazione assistita e la messa in mora dell'assicuratore della responsabilità civile automobilistica (si richiama la sentenza n. 28 del 2016).

Il legislatore, nell'imporre un doppio e contemporaneo filtro alla giurisdizione, graverebbe le parti di «costi significativi superflui» e renderebbe pertanto eccessivamente difficoltoso l'accesso alla tutela giurisdizionale che, per giurisprudenza costante di questa Corte e della Corte di giustizia dell'Unione europea, potrebbe essere assoggettato al preventivo adempimento di oneri non sproporzionati solo in vista del perseguimento di interessi generali.

2.- Con atto depositato il 14 maggio 2019, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto di dichiarare inammissibili o manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale ordinario di Verona.

In via preliminare, la difesa dell'interveniente ha eccepito che il giudice *a quo* non avrebbe motivato, con riguardo alla controversia che deve decidere, la rilevanza delle questioni sollevate.



Nel merito, l'Avvocatura generale dello Stato richiama le enunciazioni di principio della sentenza n. 97 del 2019, che ha esaminato analoghe questioni di legittimità costituzionale sollevate dallo stesso rimettente in merito a una diversa procedura, la mediazione obbligatoria.

Non sarebbe fondata la censura di violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. Le «Relazioni di accompagnamento del testo» illustrerebbero in maniera adeguata l'urgenza di definire in termini ragionevoli le numerose controversie civili pendenti, anche per le «gravi ripercussioni» del cospicuo contenzioso «sulla crescita economica del Paese».

La necessità di provvedere con urgenza non presupporrebbe in maniera indefettibile l'immediata applicazione della disciplina introdotta con decreto-legge. Peraltro, nel caso di specie, il limitato differimento dell'efficacia si spiegherebbe con le esigenze di «assestamento del sistema alle nuove disposizioni».

Non vi sarebbe alcuna disparità di trattamento con le procedure facoltative di negoziazione assistita, destinate a operare con efficacia immediata, in quanto le procedure obbligatorie richiederebbero maggiori oneri organizzativi e si giustificerebbe in quest'ottica il differimento dell'applicazione delle relative disposizioni.

Le questioni proposte in via subordinata sarebbero inammissibili, in quanto non risulta che le parti abbiano contemporaneamente esperito i due rimedi.

Nel merito, le questioni non sarebbero fondate, poiché l'obbligatorietà, in ipotesi particolari, sia della negoziazione assistita sia della mediazione obbligatoria si prefiggerebbe di «diffondere tali strumenti tra gli operatori di giustizia, ancora restii ad una definizione stragiudiziale delle controversie ed invece legati alla cultura del conflitto».

Peraltro, tali procedure, pur preordinate alla risoluzione stragiudiziale delle controversie, si differenzerebbero nella struttura: solo nella mediazione, difatti, vi sarebbe un soggetto terzo e imparziale rispetto alle parti in conflitto.

L'Avvocatura generale dello Stato osserva che il concorso della mediazione obbligatoria e della negoziazione assistita rappresenterebbe una ipotesi «del tutto eventuale ed astratta», in quanto le parti ben potrebbero dapprima esperire la negoziazione assistita e successivamente, nel solo caso di fallimento di questa procedura, avvalersi della mediazione obbligatoria.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Verona, con l'ordinanza indicata in epigrafe, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, secondo e terzo periodo, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132 (Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile), convertito, con modificazioni, nella legge 10 novembre 2014, n. 162, nella parte in cui, a pena di improcedibilità della domanda giudiziale, obbliga chi intenda proporre in giudizio una domanda di pagamento a qualsiasi titolo di somme non eccedenti cinquantamila euro a invitare l'altra parte, mediante il suo avvocato, a stipulare una convenzione di negoziazione assistita.

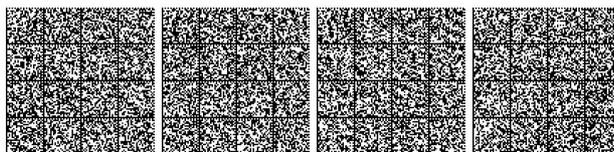
1.1.- Il rimettente assume che tali disposizioni contrastino con l'art. 77, secondo comma, della Costituzione, in quanto sarebbero *ictu oculi* sprovviste dei «requisiti di necessità ed urgenza», e adduce - come elemento sintomatico dell'insussistenza dei presupposti prescritti dalla Costituzione - l'entrata in vigore «differita di novanta giorni rispetto al momento della [...] pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*» della legge di conversione.

Il differimento dell'efficacia non solo non sarebbe stato giustificato in alcun modo, ma sarebbe anche in contraddizione con la scelta di attribuire un'efficacia immediata alle altre disposizioni «regolanti lo svolgimento della procedura di negoziazione assistita sia facoltativa che obbligatoria». In questa prospettiva, il giudice *a quo* denuncia l'irragionevolezza della disposizione censurata, in quanto la «funzione deflattiva» che accomuna tutte le ipotesi di negoziazione assistita imporrebbe «l'immediata entrata in vigore delle relative discipline».

1.2.- Nell'ipotesi in cui siano dichiarate inammissibili o non fondate le questioni proposte in via principale, il Tribunale ordinario di Verona, in subordine, censura l'art. 3, comma 5, del d.l. n. 132 del 2014, nella parte in cui «determina un concorso tra due diverse condizioni di procedibilità: la negoziazione assistita per le domande restitutorie e risarcitorie e la mediazione per le restanti domande svolte in causa, poiché vertenti in materia successoria».

Il giudice *a quo* denuncia, in primo luogo, il contrasto con l'art. 3 Cost., sul presupposto che il legislatore assoggetti «l'ipotesi del concorso della negoziazione assistita obbligatoria con la mediazione obbligatoria, o altre condizioni di procedibilità, ad una disciplina diversa da quella, contenuta nell'art. 23, secondo comma, del d.lgs. 28/2010, del concorso tra mediazione obbligatoria e altre condizioni di procedibilità della domanda giudiziale, diverse dalla negoziazione assistita». Se in un caso è previsto «un doppio, contemporaneo filtro alla giurisdizione», nell'altro caso è previsto un rapporto di alternatività tra le due procedure.

Il concorso di condizioni di procedibilità, nell'ipotesi «di cumulo oggettivo e soggettivo di domande, anche tra loro non connesse, sempre soggette a condizioni di procedibilità diverse», entrerebbe in conflitto anche con l'art. 24 Cost., in quanto determinerebbe «una duplicazione di costi, sicuramente gravosa, vista la necessità di assistenza difen-



siva in entrambe le procedure», e rappresenterebbe «un serissimo ostacolo al raggiungimento di una soluzione conciliativa tra le parti, essendo evidente che questa non può prescindere da un confronto su tutte le questioni controverse, da svolgersi nello stesso ambito».

Inoltre, la procedura di negoziazione assistita obbligatoria e la mediazione obbligatoria non sarebbero contraddistinte da un nesso di complementarità, che potrebbe giustificare la contemporanea attivazione, e perseguirebbero entrambe la medesima finalità conciliativa.

Sarebbero dunque tanto «significativi» quanto «superflui» i costi che l'attivazione di entrambe le procedure determina, senza concedere alle parti «opzioni alternative».

2.- Le censure del rimettente vertono sulla disciplina della negoziazione assistita. Tale istituto, volto a favorire la composizione della lite, e legato - come questa Corte ha affermato - alla «consapevolezza, sempre più avvertita, che, a fronte di una crescente domanda di giustizia, anche in ragione del riconoscimento di nuovi diritti, la giurisdizione sia una risorsa non illimitata e che misure di contenimento del contenzioso civile debbano essere messe in opera» (sentenza n. 77 del 2018, punto 13. del Considerato in diritto).

L'Avvocatura generale dello Stato, per tutte le questioni, ha eccepito in linea preliminare l'inammissibilità per inadeguata motivazione sulla rilevanza.

L'eccezione è fondata, nei termini di séguito precisati.

2.1.- Le questioni di legittimità costituzionale sono state sollevate nel corso di un giudizio avente a oggetto la restituzione di somme indebitamente trattenute dal dante causa a titolo universale delle parti convenute e «il risarcimento dei danni anche morali» che il medesimo dante causa avrebbe arrecato. Le parti attrici hanno chiesto di accertare la responsabilità iure hereditatis delle parti convenute, sul presupposto dell'intervenuta decadenza dal diritto di accettare l'eredità con beneficio d'inventario.

Nel censurare la previsione della condizione di procedibilità della negoziazione assistita per le domande di pagamento a qualsiasi titolo di somme non eccedenti i cinquantamila euro (art. 3, comma 1, secondo e terzo periodo, del d.l. n. 132 del 2014), il rimettente muove dalla premessa che le domande restitutorie e risarcitorie proposte dalle parti attrici non abbiano «carattere successorio», in quanto non riguarderebbero «la legittimità della allocazione» dell'asse ereditario.

Nel denunciare, in via gradata, l'illegittimità costituzionale dell'obbligo di esperire sia la negoziazione assistita sia la mediazione obbligatoria (art. 3, comma 5, del d.l. n. 132 del 2014), il giudice *a quo* prospetta il concorrere di entrambe le condizioni di procedibilità, «la negoziazione assistita per le domande restitutorie e risarcitorie e la mediazione per le restanti domande svolte in causa, perché vertenti in materia successoria».

2.2.- La motivazione sulla rilevanza non supera il vaglio di ammissibilità demandato a questa Corte, per tutte le questioni proposte.

L'art. 3, comma 1, terzo periodo, del d.l. n. 132 del 2014 impone di rilevare d'ufficio l'improcedibilità «non oltre la prima udienza».

Il rimettente riferisce di avere rilevato d'ufficio il mancato esperimento della negoziazione assistita e di avere «anticipato» tale rilievo nell'ordinanza del 4 luglio 2018. Dal rilievo officioso della improcedibilità della domanda per il mancato esperimento della negoziazione assistita traggono origine tanto le questioni sollevate in via principale quanto quelle sollevate in via gradata.

L'ordinanza di rimessione, tuttavia, non offre alcun ragguaglio sul rispetto del rigoroso termine di preclusione sancito dalla legge, che condiziona la stessa necessità di fare applicazione della disposizione censurata e la conseguente rilevanza delle questioni sollevate.

2.3.- La motivazione in ordine alla rilevanza si rivela carente anche da un altro punto di vista.

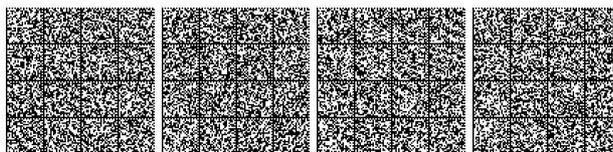
Le controversie devono essere identificate alla stregua dell'oggetto delle pretese o del titolo che fonda e unifica le diverse domande introdotte in causa.

Nell'escludere che le domande restitutorie e risarcitorie presentino carattere successorio, il giudice *a quo* ravvisa tale carattere soltanto nelle controversie attinenti alla legittima «allocazione» dei beni del *de cuius*, senza enunciare argomenti testuali e sistematici a sostegno dell'accezione restrittiva che mostra di recepire.

2.4.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 5, del d.l. n. 132 del 2014, sollevate in via di mero subordinate, si incentrano sul presupposto che, alle domande restitutorie e risarcitorie, si affianchino domande successorie.

Il rimettente non individua tali domande alla luce della nozione circoscritta di controversie in materia di successione che ha ritenuto di far propria e non illustra il nesso che intercorre con le altre domande. Nell'ottica di una motivazione non implausibile sulla rilevanza, il rapporto che si instaura tra le diverse domande proposte si rivela di importanza saliente ai fini della determinazione della procedura di risoluzione alternativa applicabile.

L'ordinanza trascura di dar conto di quel meccanismo di raccordo tra la negoziazione assistita e la mediazione obbligatoria che il legislatore prevede all'art. 3, comma 1, secondo periodo, del d.l. n. 132 del 2014. Per le domande di pagamento a qualsiasi titolo di somme entro il limite di valore dei cinquantamila euro, la condizione di procedibilità



della negoziazione assistita non opera per quelle che - riguardando la materia delle «successioni ereditarie» - già siano assoggettate alla condizione di procedibilità della mediazione civile obbligatoria, in base all'art. 5, comma 1-bis, del decreto-legislativo 4 marzo 2010, n. 28 (Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali).

Su tale previsione il rimettente non si sofferma, anche solo per escluderne l'applicabilità al caso di specie e la valenza sistematica ai fini dell'individuazione di un appropriato meccanismo di coordinamento, ispirato alla considerazione necessariamente unitaria della vicenda sostanziale dedotta in giudizio e all'esigenza di salvaguardare la ragionevole durata del processo (art. 111, secondo comma, Cost.), senza vanificare, con inutili intralci, l'effettività della tutela giurisdizionale (art. 24 Cost.).

L'insufficiente e contraddittoria motivazione sulla rilevanza e sulle peculiarità della controversia si associa, dunque, a una incompleta ponderazione del complesso quadro normativo di riferimento.

Le questioni sollevate sono pertanto inammissibili.

2.5.- Con particolare riguardo alle censure formulate in via gradata, si deve inoltre rilevare che il rimettente indica come termine di raffronto la disciplina delineata dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 28 del 2010, che dispone l'applicazione dei «procedimenti obbligatori di conciliazione e mediazione, comunque denominati», e delle «disposizioni concernenti i procedimenti di conciliazione relativi alle controversie di cui all'articolo 409 del codice di procedura civile» in luogo dei procedimenti di mediazione regolati dal d.lgs. n. 28 del 2010.

Nell'auspicare l'enunciazione di una regola di alternatività tra la negoziazione assistita e la mediazione civile obbligatoria, senza peraltro chiarirne i termini, il rimettente si avventura su un terreno - quello della conformazione degli istituti processuali - in cui l'apprezzamento discrezionale del legislatore risulta particolarmente ampio (sentenza n. 139 del 2019, punto 11. del Considerato in diritto). Alla luce della indeterminatezza del petitum, si coglie un'ulteriore ragione di inammissibilità delle questioni sollevate in via subordinata.

3.- Dalle considerazioni svolte discende l'inammissibilità di tutte le questioni proposte dal Tribunale ordinario di Verona.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, secondo e terzo periodo, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132 (Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile), convertito, con modificazioni, nella legge 10 novembre 2014, n. 162, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 77, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Verona, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 5, del d.l. n. 132 del 2014, come convertito nella legge n. 162 del 2014, sollevate in via subordinata, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., dal Tribunale ordinario di Verona, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Aldo CAROSI, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 dicembre 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 267

Ordinanza 6 novembre - 12 dicembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Toscana - Finanziamento delle attività a carattere continuativo della società Sviluppo Toscana spa e conseguenti variazioni al bilancio di previsione regionale 2018-2020 - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Toscana 11 maggio 2018, n. 19, art. 8 (sostitutivo dell'art. 7 della legge della Regione Toscana 21 maggio 2008, n. 28).
- Costituzione, artt. 3, 32, 81, 117, commi secondo, lettera *m*), e terzo, e 119, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Aldo CAROSI;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Toscana 11 maggio 2018, n. 19 (Disposizioni in materia di attività e modalità di finanziamento della società Sviluppo Toscana S.p.A. Modifiche alla l.r. 28/2008), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notificazione il 17 luglio 2018, depositato in cancelleria il 24 luglio 2018, iscritto al n. 46 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 Toscana;

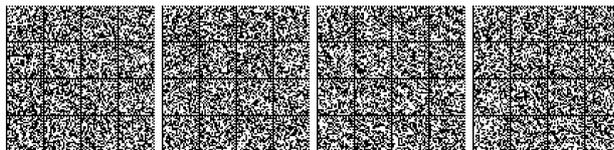
udito nella camera di consiglio del 6 novembre 2019 il Giudice relatore Luca Antonini.

Ritenuto che, con ricorso spedito per la notificazione il 17 luglio 2018 e depositato il 24 luglio 2018, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso - in riferimento, nel complesso, agli artt. 3, 32, 81, 117, commi secondo, lettera *m*), e terzo, e 119, secondo comma, della Costituzione - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Toscana 11 maggio 2018, n. 19 (Disposizioni in materia di attività e modalità di finanziamento della società Sviluppo Toscana S.p.A. Modifiche alla l.r. 28/2008);

che la legge regionale impugnata apporta modifiche alla legge della Regione Toscana 21 maggio 2008, n. 28 (Acquisizione della partecipazione azionaria nella società Sviluppo Italia Toscana s.c.p.a. e trasformazione nella società Sviluppo Toscana spa), prevedendo, tra l'altro, che, delle attività rientranti nell'oggetto sociale della società Sviluppo Toscana spa, alcune sono svolte a carattere continuativo e finanziate con un contributo il cui ammontare è definito con la legge regionale di bilancio, mentre altre sono svolte a carattere non continuativo e finanziate mediante la erogazione di compensi il cui ammontare è determinato sulla base delle tariffe definite dal piano di attività;

che, in particolare, l'impugnato art. 8 della legge reg. Toscana n. 19 del 2018 - sostituendo l'art. 7 (Norma finanziaria) della legge reg. Toscana n. 28 del 2008 - quantifica gli oneri per il finanziamento delle attività istituzionali a carattere continuativo della predetta società per ciascuno degli anni 2018, 2019 e 2020, indica le relative coperture assicurate dal bilancio di previsione 2018-2020 e, a tale fine, apporta allo stesso bilancio di previsione una serie di variazioni di uguale importo, nell'ordine di approvazione espressamente indicato;

che le censure sono specificamente rivolte alle variazioni apportate per gli anni 2019 e 2020, le quali hanno diminuito lo stanziamento nella missione 13 «Tutela della salute», programma 01 «Servizio sanitario regionale - finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA», titolo 1 «Spese correnti», rispettivamente di euro 1.296.000,00 per



il 2019 e di euro 1.275.000,00 per il 2020, e incrementato degli stessi importi la missione 20 «Fondi e accantonamenti», programma 03 «Altri fondi», titolo 1 «Spese correnti», disponendo poi le ulteriori variazioni, in diminuzione dalla missione 20 «Fondi e accantonamenti», programma 03 «Altri fondi», titolo 1 «Spese correnti» e in aumento alla missione 14 «Sviluppo economico e competitività», programma 05 «Politica regionale unitaria per lo sviluppo economico e la competitività», titolo 1 «Spese correnti»;

che, ad avviso del ricorrente, sarebbe stato in tal modo disposto un trasferimento di risorse destinate al finanziamento ordinario corrente per l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza ad altra destinazione, non riconducibile alla tutela della salute;

che, pertanto, l'art. 8 citato violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., il quale riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale», l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia della «tutela della salute» e con l'ulteriore violazione dell'art. 32 Cost., l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia del «coordinamento della finanza pubblica» e con l'ulteriore violazione degli artt. 81 e 119, secondo comma, Cost. nonché, infine, l'art. 3 Cost.;

che, con atto depositato il 9 agosto 2018, si è costituita in giudizio la Regione Toscana, chiedendo che sia dichiarata la inammissibilità o la infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale;

che, nel corso del giudizio, l'art. 8 della legge reg. Toscana n. 19 del 2018 è stato abrogato dall'art. 4 della legge della Regione Toscana 16 aprile 2019, n. 19 (Interventi normativi relativi alla prima variazione al bilancio di previsione 2019-2021), e che, con memoria depositata il 3 settembre 2019, la Regione resistente ha affermato che la disposizione impugnata, nella parte oggetto di censura, non ha avuto applicazione;

che, sul presupposto dell'intervenuta abrogazione e della dichiarazione circa la mancata applicazione, e in conformità alla delibera assunta dal Consiglio dei ministri nella seduta del 19 settembre 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri, con atto depositato il 23 settembre 2019, ha dichiarato di rinunciare al ricorso;

che il Presidente della Giunta regionale della Toscana, con atto depositato il 23 ottobre 2019, ha accettato la rinuncia su conforme delibera della Giunta regionale assunta nella seduta del 7 ottobre 2019.

Considerato che, nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, la rinuncia all'impugnazione della parte ricorrente, accettata dalla resistente costituita, determina l'estinzione del processo, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (*ex plurimis*, ordinanze n. 211, n. 190, n. 183 e n. 136 del 2019).

Visti l'art. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e gli artt. 9, comma 2, e 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

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

F.to:

Aldo CAROSI, *Presidente*

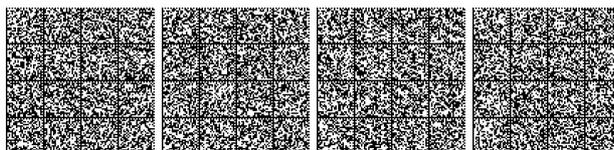
Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 dicembre 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 268

Ordinanza 20 novembre - 12 dicembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Campania - Recupero dei farmaci inutilizzati in corso di validità - Individuazione da parte della Giunta regionale delle caratteristiche dei medicinali idonei, delle verifiche obbligatorie e del soggetto competente ad effettuarle - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Campania 11 aprile 2018, n. 18, art. 3, comma 1, lettere *a*) e *d*).
- Costituzione, artt. 3 e 117, terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Aldo CAROSI;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettere *a*) e *d*), della legge della Regione Campania 11 aprile 2018, n. 18 (Interventi regionali per il recupero, il reimpiego e la donazione ai fini del riutilizzo di medicinali inutilizzati in corso di validità), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 12-13 giugno 2018, depositato in cancelleria il 18 giugno 2018, iscritto al n. 39 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 29, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

udito nella camera di consiglio del 20 novembre 2019 il Giudice relatore Marta Cartabia.

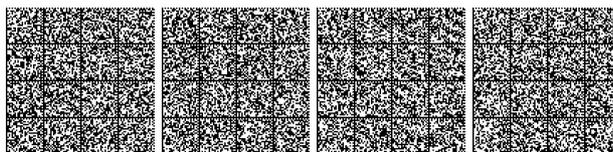
Ritenuto che, con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettere *a*) e *d*), della legge della Regione Campania 11 aprile 2018, n. 18 (Interventi regionali per il recupero, il reimpiego e la donazione ai fini del riutilizzo di medicinali inutilizzati in corso di validità), in riferimento agli artt. 3 e 117, terzo comma, della Costituzione;

che la legge regionale in cui si inserisce la norma impugnata prevede, tra le azioni di contrasto alla povertà sanitaria, il riutilizzo di medicinali ancora integri e in corso di validità;

che, in particolare, la disposizione censurata demanda a un provvedimento della Giunta regionale la puntuale definizione delle caratteristiche dei medicinali idonei alla raccolta, alla restituzione e alla donazione, nonché l'individuazione delle verifiche obbligatorie su detti medicinali e il soggetto competente ad effettuarle;

che, ad avviso del ricorrente, detta previsione contrasterebbe sia con l'art. 2, comma 1, lettera *g-bis*), della legge 19 agosto 2016, n. 166 (Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi), che individua dettagliatamente i prodotti farmaceutici destinati alla donazione a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi, sia con l'art. 2, commi 350, 351 e 352, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)», finalizzato al contenimento della spesa farmaceutica regionale, da realizzarsi anche attraverso misure volte al recupero dei farmaci inutilizzati in corso di validità;

che si è costituita in giudizio la Regione Campania, deducendo, con successiva memoria, l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso statale alla luce delle modifiche apportate alle norme impuginate dalla legge della Regione Campania 29 dicembre 2018, n. 60 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2019-2021 della Regione Campania - Legge di stabilità regionale 2019), il cui art. 1, comma 42, ha inserito nelle disposizioni censurate l'espresso rinvio alla normativa statale di riferimento, in guisa da accentuare il carattere meramente operativo e organizzativo della disciplina regionale in esame;



che, in data 29 marzo 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato atto di rinuncia all'impugnazione, su conforme deliberazione del Consiglio dei ministri del 20 marzo 2019;

che la Regione Campania, in conformità alla deliberazione n. 193 del 7 maggio 2019 della Giunta regionale, ha accettato la rinuncia con atto depositato in cancelleria il 27 maggio 2019.

Considerato che la rinuncia al ricorso, accettata dalla controparte costituita, determina, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo (da ultimo, ordinanza n. 190 del 2019).

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e gli artt. 9, comma 2, e 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

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

F.to:

Aldo CAROSI, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 dicembre 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190268

N. 269

Ordinanza 4 - 12 dicembre 2019

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Contraddittorio davanti alla Corte costituzionale - Intervento di ACCREA Banca spa nel giudizio per conflitto tra enti promosso dalla Regione Siciliana nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e della Banca d'Italia, in relazione a provvedimento di quest'ultima - Ammissibilità.

- Provvedimento della Banca d'Italia del 26 marzo 2019, prot. n. 0406824/19.
- Statuto della Regione Siciliana (r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455), artt. 17 e 20.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Aldo CAROSI;

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

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito del provvedimento della Banca d'Italia del 26 marzo 2019, prot. n. 0406824/19, promosso dalla Regione Siciliana con ricorso notificato il 10 giugno 2019, depositato in cancelleria il 17 giugno 2019, iscritto al n. 6 del registro conflitti tra enti 2019, e pubblicato nella *Gazzetta ufficiale* della Repubblica n. 27, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché gli atti di intervento della Banca d'Italia e di ICCREA Banca spa Istituto centrale del credito cooperativo (d'ora in avanti: ICCREA);

vista l'istanza di fissazione della camera di consiglio per la decisione sull'ammissibilità dell'intervento depositata da ICCREA;

udito nella camera di consiglio del 4 dicembre 2019 il Giudice relatore Giuliano Amato.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 10 giugno 2019 e depositato il successivo 17 giugno, la Regione Siciliana ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e della Banca d'Italia, al fine di ottenere la sospensione e l'annullamento, previa declaratoria di non spettanza allo Stato, del provvedimento della Banca d'Italia del 26 marzo 2019, prot. n. 0406824/19, con cui è stato disposto lo scioglimento degli organi con funzioni di amministrazione e controllo e la nomina degli organi straordinari della Banca di credito cooperativo (d'ora in avanti: BCC) di San Biagio Platani;

che la Regione ricorrente deduce che, in attuazione della disciplina introdotta dal decreto-legge 14 febbraio 2016, n. 18 (Misure urgenti concernenti la riforma delle banche di credito cooperativo, la garanzia sulla cartolarizzazione delle sofferenze, il regime fiscale relativo alle procedure di crisi e la gestione collettiva del risparmio), convertito, con modificazioni, in legge 8 aprile 2016, n. 49, la BCC di San Biagio Platani ha aderito al gruppo bancario cooperativo ICCREA;

che, con provvedimento del 26 marzo 2019, la Banca d'Italia ha disposto lo scioglimento degli organi con funzione di amministrazione e controllo della medesima BCC e l'ha sottoposta alla procedura di amministrazione straordinaria per gravi violazioni e irregolarità nell'amministrazione, con contestuale nomina degli organi straordinari, ai sensi dell'art. 70, comma 1, del decreto legislativo 1º settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia);

che, ad avviso della ricorrente, questo provvedimento sarebbe lesivo delle sue attribuzioni costituzionali e statutarie; in particolare, omettendo di coinvolgere la Regione Siciliana nell'adozione di tale provvedimento, la Banca d'Italia avrebbe violato sia gli artt. 17 e 20 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, sia gli artt. 1 e 5 del decreto legislativo 29 ottobre 2012, n. 205 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana in materia di credito e risparmio), sia il principio di leale collaborazione;

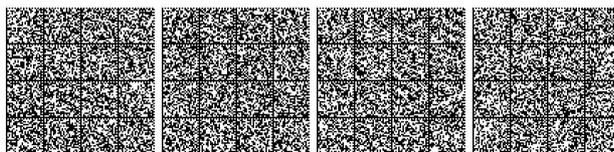
che il Presidente del Consiglio dei ministri, costituitosi in giudizio per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato, resiste al ricorso contestando la fondatezza delle censure in esso formulate;

che nel giudizio è intervenuta la Banca d'Italia, quale autorità che ha adottato l'atto impugnato, chiedendo il rigetto del ricorso e la dichiarazione che spettava allo Stato, e per esso alla Banca d'Italia, il potere di adottare l'atto medesimo;

che, con atto depositato il 22 luglio 2019, ICCREA Banca spa Istituto centrale del credito cooperativo (d'ora in avanti: ICCREA) è intervenuta nel giudizio, deducendo di essere parte del giudizio pendente dinanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, avente ad oggetto l'impugnazione del medesimo provvedimento che ha dato origine al conflitto; pertanto, osserva l'interveniente, l'oggetto del presente giudizio coinvolgerebbe in modo immediato e diretto la propria situazione soggettiva, poiché la salvaguardia della stessa discenderebbe dall'esito del conflitto;

che ICCREA deduce, inoltre, di svolgere, in veste di capogruppo, attività di direzione e coordinamento, tra le quali rientrano anche funzioni aziendali di controllo; da ciò discenderebbe la necessità di un assetto organizzativo atto a favorire la circolazione delle informazioni all'interno del gruppo per consentire la pianificazione dell'attività strategica e del piano industriale e finanziario del gruppo; ove fosse preclusa a ICCREA la partecipazione al presente giudizio, in mancanza di piene e complete informazioni, ad essa sarebbe di fatto impedito di svolgere pienamente il proprio ruolo di capogruppo e tale situazione sarebbe suscettibile di incidere sulle attribuzioni che le sono espressamente riconosciute dal contratto di coesione;

che in data 4 settembre 2019 ICCREA ha chiesto, previa decisione di questa Corte sull'ammissibilità del proprio intervento in giudizio, di essere ammessa alla consultazione del fascicolo di giudizio, anche ai fini della partecipazione alla trattazione orale della controversia;



che, viste le disposizioni presidenziali del 21 novembre 2018, con provvedimento dell'8 ottobre 2019, notificato alle parti, è stata fissata la camera di consiglio del 4 dicembre 2019 per la trattazione relativa alla decisione sull'ammissibilità dell'intervento di ICCREA.

Considerato che ICCREA Banca spa Istituto centrale del credito cooperativo (d'ora in avanti: ICCREA) chiede di essere ammessa a intervenire nel giudizio per conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Siciliana nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e della Banca d'Italia, al fine di ottenere la sospensiva e l'annullamento, previa declaratoria di non spettanza allo Stato, del provvedimento della Banca d'Italia del 26 marzo 2019, prot. n. 0406824/19, con cui è stato disposto lo scioglimento degli organi con funzioni di amministrazione e controllo e la nomina degli organi straordinari della Banca di credito cooperativo (d'ora in avanti: BCC) di San Biagio Platani;

che a sostegno della propria legittimazione all'intervento, ICCREA deduce di essere parte del giudizio pendente dinanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, avente ad oggetto l'impugnazione del medesimo provvedimento che ha dato origine al conflitto; pertanto, osserva l'interveniente, l'oggetto del presente giudizio coinvolgerebbe in modo immediato e diretto la propria situazione soggettiva, poiché la salvaguardia della stessa discenderebbe dall'esito del conflitto;

che dagli atti depositati risulta che ICCREA riveste la qualità di parte del giudizio pendente dinanzi al TAR del Lazio, in cui è stato impugnato il medesimo provvedimento della Banca d'Italia che ha dato origine al presente conflitto;

che merita ulteriore continuità l'indirizzo giurisprudenziale per cui, sebbene nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti, di regola, non sia ammessa la partecipazione di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi, non può tuttavia escludersi la possibilità che l'oggetto del conflitto sia tale da coinvolgere, in modo immediato e diretto, situazioni soggettive di terzi, il cui pregiudizio o la cui salvaguardia dipendono dall'esito del conflitto (*ex plurimis*, sentenze n. 230 del 2017, n. 107 del 2015, n. 305 del 2011 e n. 279 del 2008);

che, nel caso in esame, il ricorso promosso dalla Regione Siciliana mira in definitiva a incidere sul medesimo provvedimento impugnato dinanzi al giudice amministrativo; pertanto, l'esito del giudizio costituzionale è suscettibile di ripercuotersi sulla posizione giuridica soggettiva di ICCREA, quale parte del giudizio pendente davanti al giudice amministrativo;

che, di conseguenza, l'intervento di ICCREA è ammissibile, in quanto volto a consentirle di far valere le sue ragioni nel giudizio costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile l'intervento spiegato da ICCREA Banca spa Istituto centrale del credito cooperativo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 dicembre 2019.

F.to:

Aldo CAROSI, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 dicembre 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 270

Sentenza 6 novembre - 13 dicembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Espulsione amministrativa dell'imputato straniero - Avvenuta esecuzione prima dell'emissione di decreto di citazione diretta a giudizio - Potere del giudice di rilevare, anche d'ufficio, che l'espulsione è stata eseguita prima dell'emissione del provvedimento che dispone il giudizio e che ricorrono tutte le condizioni per pronunciare sentenza di non luogo a procedere - Omessa previsione - Violazione dei principi di eguaglianza e ragionevolezza - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 13, comma 3-*quater*.
- Costituzione, artt. 3, 24, 101 e 111.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Aldo CAROSI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3-*quater*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), promosso dal Tribunale ordinario di Firenze nel procedimento penale a carico di J.D. G. V. con ordinanza del 29 ottobre 2018, iscritta al n. 48 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

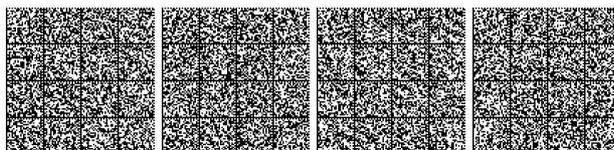
udito nella camera di consiglio del 9 ottobre 2019 il Giudice relatore Giovanni Amoroso.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 29 ottobre 2018 (r. o. n. 48 del 2019), depositata in pari data, il Tribunale ordinario di Firenze ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3-*quater*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) in riferimento agli artt. 3, 24, 101 e 111 della Costituzione.

La disposizione censurata prevede che «[n]ei casi previsti dai commi 3, 3-*bis* e 3-*ter*, il giudice, acquisita la prova dell'avvenuta espulsione, se non è ancora stato emesso il provvedimento che dispone il giudizio, pronuncia sentenza di non luogo a procedere».

Il rimettente dubita della legittimità costituzionale della norma nella parte in cui - applicandosi anche alle ipotesi (come quella al suo esame) in cui, pur a fronte di una già intervenuta espulsione mediante accompagnamento alla frontiera da parte degli organi di polizia, il pubblico ministero abbia emesso il decreto di citazione diretta a giudizio - «non



prevede che il giudice del dibattimento, acquisita la prova dell'avvenuta espulsione, pronunci sentenza di non doversi procedere nel caso in cui l'espulsione sia avvenuta prima dell'emissione del decreto di citazione diretta a giudizio da parte del pubblico ministero».

Premette il giudice che, in seguito a decreto di citazione diretta a giudizio ai sensi dell'art. 550 del codice di procedura penale, egli è chiamato a giudicare nel procedimento a carico di un cittadino straniero, imputato del reato previsto dall'art. 624-bis del codice penale rubricato «Furto in abitazione e furto con strappo».

In particolare, il Tribunale rimettente espone che, a seguito di verifiche fatte prima dell'apertura del dibattimento e a seguito di sollecitazione della difesa dell'imputato, era emerso che l'imputato era stato espulso dal territorio nazionale in forza del provvedimento del 23 ottobre 2017 del Prefetto di Milano, provvedimento portato a esecuzione il giorno dopo con accompagnamento dello straniero alla frontiera aerea e successivo imbarco su un volo per il paese di origine. Riferisce, ancora, il rimettente che «in data 30 gennaio 2018 era emesso dal pubblico ministero il decreto di citazione a giudizio, poi notificato all'imputato presso il difensore domiciliatario».

Quindi, l'esecuzione dell'espulsione era avvenuta prima - e non già dopo - dell'emissione del provvedimento che dispone il giudizio.

Quanto all'incidenza della disposizione sul procedimento penale pendente, il giudice *a quo* ricorda che la giurisprudenza di legittimità, con orientamento consolidato, ha affermato che l'art. 13, comma 3-*quater*, del d.lgs. n. 286 del 1998 trova applicazione anche nell'ipotesi di citazione diretta in giudizio ai sensi dell'art. 550 cod. proc. pen., e sottolinea che in tal senso si è espressa anche questa Corte con l'ordinanza n. 143 del 2006.

Il Tribunale rimettente, richiamando in particolare tale ultima pronuncia, evidenzia che l'istituto contemplato dall'art. 13, comma 3-*quater*, del d.lgs. n. 286 del 1998 costituisce «una condizione di procedibilità atipica, che trova la sua *ratio* nel diminuito interesse dello Stato alla punizione di soggetti ormai estromessi dal proprio territorio, in un'ottica simile - anche se non identica - a quella sottesa alle previsioni degli artt. 9 e 10 cod. pen., non disgiunta, peraltro, da esigenze deflattive del carico penale».

Però, secondo la giurisprudenza di legittimità, la pronuncia della sentenza di non luogo a procedere a seguito di espulsione dello straniero dal territorio dello Stato non è consentita una volta che sia stato emesso il decreto che dispone il giudizio o altro provvedimento equipollente.

Con riferimento a questa fattispecie, che è quella al suo esame, il rimettente prospetta la violazione dell'art. 3 Cost. ravvisando un'irrazionale disparità di trattamento sia nei rapporti fra imputati - perché dà luogo a un «diverso trattamento tra il soggetto che, in ragione del corretto operato del pubblico ministero, beneficia della non procedibilità ed il soggetto che nelle medesime condizioni si veda viceversa tratto irrimediabilmente a giudizio per effetto di un'erronea valutazione del suo contraddittore processuale» - sia tra i procedimenti in cui è prevista l'udienza preliminare e i procedimenti a citazione diretta a giudizio, perché solo «nei primi l'imputato beneficia nel corso dell'udienza preliminare di un vaglio giurisdizionale con riguardo alla sussistenza della condizione di procedibilità e può tramite il proprio difensore difendersi sul punto».

Il rimettente, poi, in ordine alla prospettata violazione degli artt. 24 e 111 Cost., osserva che nei procedimenti a citazione diretta, in cui la prima udienza dibattimentale viene celebrata successivamente all'emissione del decreto di citazione a giudizio, l'applicazione della disciplina prevista dalla disposizione censurata preclude all'imputato di eccepire l'insussistenza della condizione di procedibilità, con violazione del principio del contraddittorio e della parità di condizioni tra le parti processuali.

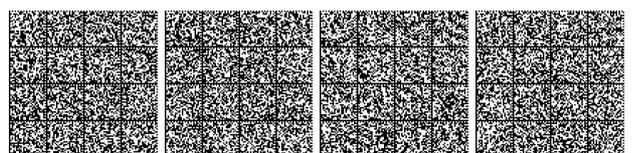
Inoltre, sarebbe violato anche l'art. 101 Cost., nella misura in cui la regola posta dall'art. 13, comma 3-*quater*, del d.lgs. n. 286 del 1998 «comporta che l'atto di una parte processuale (l'emissione del decreto di citazione diretta a giudizio da parte del pubblico ministero), per quanto realizzato in violazione della normativa, sia vincolante per il giudice».

In punto di rilevanza, il giudice *a quo*, premesso che l'espulsione dell'imputato risulta comprovata, osserva che se le questioni sollevate fossero accolte, il giudizio potrebbe concludersi con la pronuncia di una sentenza di non luogo a procedere; diversamente, il giudizio dovrebbe proseguire secondo le vie ordinarie con l'apertura del dibattimento.

Infine, il rimettente afferma che la possibilità di addivenire a un'interpretazione costituzionalmente orientata è preclusa dal tenore letterale della norma.

2.- Con atto del 30 aprile 2019, depositato in pari data, 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, la difesa dello Stato afferma che il giudice rimettente avrebbe operato una ricostruzione incompleta del quadro normativo in cui è inserita la disposizione censurata, trascurando che, secondo quanto da essa stabilito, la sentenza di non luogo a procedere può essere pronunciata solo nei «casi previsti dai commi 3, 3-*bis* e 3-*ter*», i quali fanno riferimento all'espulsione amministrativa con nulla osta dell'autorità giudiziaria.



Nel merito, l'Avvocatura generale osserva che le questioni sono state prospettate indicando come motivi di incostituzionalità quelle che sono, in realtà, le conseguenze di un errore compiuto dal pubblico ministero nell'applicazione della norma. Dunque, non si tratterebbe di difetti intrinseci della stessa.

Ne discende che nessuna disparità di trattamento può essere ravvisata, né nel rapporto tra imputato e PM, né nel rapporto tra imputati. Allo stesso modo va esclusa la violazione del diritto di difesa e del diritto al contraddittorio.

Al riguardo, la difesa statale richiama l'ordinanza n. 142 del 2006 di questa Corte, che - con riferimento alla diversa ipotesi dell'espulsione avvenuta dopo l'emissione del provvedimento che dispone il giudizio - ha affermato che il diverso trattamento riservato all'imputato, a seconda che ricorrano, o meno, le condizioni previste dall'art. 13, comma 3-*quater*, del d.lgs. n. 286 del 1998, si risolve in una disparità di mero fatto, inidonea, come tale, a fondare un giudizio di violazione del principio di eguaglianza. Con la stessa pronuncia, ricorda l'Avvocatura generale, la Corte ha ritenuto che la disposizione censurata esprime una scelta riconducibile alla discrezionalità del legislatore.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Firenze, con ordinanza del 29 ottobre 2018, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3-*quater*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), per violazione degli artt. 3, 24, 101 e 111 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che, in caso di citazione diretta a giudizio, il giudice del dibattimento, acquisita la prova dell'avvenuta espulsione dell'imputato, immigrato irregolare, pronunci sentenza di non doversi procedere nel caso in cui l'espulsione sia avvenuta prima dell'emissione del decreto che dispone la citazione diretta.

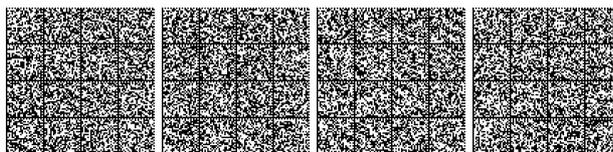
Il Tribunale rimettente dubita della conformità di tale disposizione, in particolare, al principio di eguaglianza e di ragionevolezza (art. 3 Cost.) nella misura in cui essa, in modo perentorio e assoluto, esclude la possibilità per il giudice del dibattimento di pronunciare sentenza di non doversi procedere, anche nelle ipotesi in cui il pubblico ministero avrebbe potuto chiedere al giudice per le indagini preliminari tale pronuncia per essere stata già eseguita l'espulsione amministrativa e invece abbia esercitato l'azione penale con la citazione diretta a giudizio ai sensi dell'art. 550 del codice di procedura penale. Secondo il giudice rimettente è ingiustificata la diversità di disciplina che ne consegue quanto alla sopravvenuta causa di non procedibilità dell'azione penale, ove si sia comunque verificato il presupposto dell'esecuzione del provvedimento di espulsione prima dell'emissione del provvedimento che dispone il giudizio.

Sarebbero violati anche gli artt. 24 e 111 Cost., nella misura in cui è precluso all'imputato di eccepire la sussistenza della sopravvenuta condizione di improcedibilità dell'azione penale. Nei procedimenti a citazione diretta a giudizio, infatti, la prima sede in cui la difesa può compiutamente formulare le proprie eccezioni è la prima udienza dibattimentale; ma tale sede è già successiva all'emissione del decreto di citazione a giudizio. Ai sensi della disposizione censurata è preclusa la pronuncia della sentenza di non luogo a procedere una volta emesso il decreto di citazione a giudizio, sicché la difesa non può mai far rilevare l'intervenuta esecuzione dell'espulsione e, quindi, la sopravvenienza della condizione di improcedibilità dell'azione penale.

La disposizione censurata, infine, violerebbe altresì l'art. 101 Cost., nella misura in cui comporta che l'atto di una parte processuale (citazione diretta a giudizio da parte del *PM*) non consente al giudice di rilevare la sopravvenuta improcedibilità dell'azione penale in ragione della precedente già intervenuta espulsione dello straniero, immigrato irregolare.

2.- La disposizione censurata - comma 3-*quater* dell'art. 13 del d.lgs. n. 286 del 1998 - prescrive che nei casi previsti dai precedenti commi 3, 3-*bis* e 3-*ter*, il giudice, acquisita la prova dell'avvenuta espulsione dell'imputato, immigrato irregolare, se non è ancora stato emesso il provvedimento che dispone il giudizio, pronuncia sentenza di non luogo a procedere.

Si tratta dell'espulsione amministrativa disposta dal prefetto nei casi previsti dal secondo comma dell'art. 13 del d.lgs. n. 286 del 1998, ossia quando lo straniero: *a*) è entrato nel territorio dello Stato sottraendosi ai controlli di frontiera e non è stato respinto ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 286 del 1998; *b*) si è trattenuto nel territorio dello Stato in assenza della comunicazione di cui al successivo art. 27, comma 1-*bis*, o senza avere richiesto il permesso di soggiorno nel termine prescritto, salvo che il ritardo sia dipeso da forza maggiore, ovvero quando il permesso di soggiorno è stato revocato o annullato o rifiutato ovvero è scaduto da più di sessanta giorni e non ne è stato chiesto il rinnovo, ovvero se lo straniero si è trattenuto sul territorio dello Stato in violazione dell'art. 1, comma 3, della legge 28 maggio 2007, n. 68 (Disciplina dei soggiorni di breve durata degli stranieri per visite, affari, turismo e studio); *c*) appartiene a taluna delle



categorie indicate negli artt. 1, 4 e 16 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136).

Se, successivamente, lo straniero espulso rientra illegalmente nel territorio dello Stato prima del termine previsto dal comma 14 del medesimo art. 13 ovvero, se di durata superiore, prima del termine di prescrizione del reato più grave per il quale si era proceduto nei suoi confronti, il comma 3-*quinqüies* della stessa disposizione prevede espressamente che si applica l'art. 345 cod. proc. pen., e quindi la sentenza di non luogo a procedere, anche se non più soggetta a impugnazione, non impedisce la ripresa dell'esercizio dell'azione penale per il medesimo fatto e contro la medesima persona.

3.- Va innanzi tutto rigettata l'eccezione, sollevata dell'Avvocatura generale dello Stato, di inammissibilità delle questioni per insufficiente descrizione della fattispecie, in particolare non avendo il rimettente riferito se il PM procedente avesse, o no, assentito il nulla osta all'espulsione prima di richiedere la citazione diretta a giudizio.

Il Tribunale rimettente - investito del giudizio penale con citazione diretta ai sensi dell'art. 550 cod. proc. pen., sull'assunto che il contestato reato di furto in abitazione (art. 624-*bis* del codice penale) rientri tra quelli contemplati da tale norma di rito (in tal senso, Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 16 ottobre 2018-16 gennaio 2019, n. 1792) - ritiene di non poter fare applicazione della disposizione censurata perché, ai sensi dell'art. 550 cod. proc. pen., è già stato emesso il decreto di citazione diretta a giudizio da parte del PM. Infatti, l'art. 13, comma 3-*quater*, del d.lgs. n. 286 del 1998 prevede che il giudice, sussistendone i presupposti, pronuncia sentenza di non luogo a procedere solo «se non è ancora stato emesso il provvedimento che dispone il giudizio».

Le sollevate questioni di legittimità costituzionale sono dirette proprio a rimuovere questo impedimento, con riferimento all'ipotesi del rito a citazione diretta, e tale da escludere l'applicazione della disposizione censurata (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 30 ottobre-29 novembre 2013, n. 47454). Ciò è sufficiente per ritenere la loro rilevanza essendo l'esito delle questioni decisivo al fine dell'applicabilità, o no, della disposizione censurata da parte del giudice rimettente.

Invece, la diversa questione della rilevanza del previo nulla osta dell'autorità giudiziaria all'espulsione amministrativa dello straniero irregolare, nei cui confronti pende un procedimento penale, si può porre solo quando, una volta rimosso l'impedimento censurato dal giudice rimettente, quest'ultimo poi possa passare a verificare le condizioni previste dalla disposizione censurata per l'applicabilità della condizione di improcedibilità sopravvenuta, ivi prevista. Ciò che peraltro - per quanto si dirà oltre - egli sarà chiamato a fare anche in caso di mancanza di nulla osta.

4.- Nel merito, le questioni sono fondate in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost.

5.- La disposizione censurata chiama in causa la disciplina dell'espulsione amministrativa dello straniero irregolare, inserita in un complesso quadro normativo di riferimento, che giova preliminarmente richiamare nelle sue linee essenziali.

Chi è entrato nel territorio dello Stato sottraendosi ai controlli di frontiera o non ha titolo per rimanere nel territorio dello Stato può essere destinatario di un provvedimento di espulsione amministrativa (con avvio allo Stato di appartenenza, ovvero, quando ciò non sia possibile, allo Stato di provenienza) disposta dal prefetto ed eseguita dal questore, previo nulla osta dell'autorità giudiziaria che procede per reati a carico dello straniero espulso, «salvo che sussistano inderogabili esigenze processuali» (art. 13, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998).

Una volta eseguita l'espulsione, lo straniero espulso non può rientrare nel territorio dello Stato senza una speciale autorizzazione del Ministro dell'interno; in caso di trasgressione, è punito con la pena che inizialmente era quella dell'arresto da due a sei mesi e da ultimo è diventata quella della reclusione da uno a quattro anni; inoltre, lo stesso è nuovamente espulso con accompagnamento immediato.

Fin dalla sua originaria formulazione, la disposizione in esame (art. 13 del d.lgs. n. 286 del 1998) prevedeva, al terzo comma, che, quando lo straniero era sottoposto a procedimento penale, occorreva il nulla osta che il questore era tenuto a richiedere all'autorità giudiziaria procedente, la quale poteva negarlo solo quando riteneva che sussistessero «inderogabili esigenze processuali».

Ma inizialmente nulla era previsto quanto alla procedibilità dell'azione penale per eventuali reati commessi dall'immigrato irregolare. L'intervenuta espulsione dello straniero - e quindi la sua mancata presenza sul territorio dello Stato - non aveva alcuna incidenza impeditiva della procedibilità dell'azione penale, che seguiva le regole ordinarie. Ciò comportava che, pur dopo l'esecuzione dell'espulsione, l'eventuale procedimento (e processo) penale a carico dell'immigrato irregolare non si arrestava, ma proseguiva normalmente.

Per l'esercizio del diritto di difesa dell'immigrato espulso, l'art. 17 del d.lgs. n. 286 del 1998 prevedeva - e prevede tuttora - che lo straniero sottoposto a procedimento penale è autorizzato a rientrare in Italia per il tempo strettamente necessario per l'esercizio del diritto di difesa, al solo fine di partecipare al giudizio o al compimento di atti per i quali è necessaria la sua presenza.



Successivamente, con la legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo) - adottata con l'esplicito intento di «contrastare in modo più efficace l'immigrazione clandestina» (così la relazione introduttiva al disegno di legge) - la disciplina dell'immigrazione è stata inasprita con l'introduzione di misure più severe nel trattamento dei migranti irregolari e con più ampio ricorso alla sanzione penale e a misure restrittive della libertà personale (come indicato nelle sentenze n. 223 e n. 222 del 2004).

Il complessivo irrigidimento della disciplina di contrasto all'immigrazione irregolare si rinviene anche nella regolamentazione dell'espulsione amministrativa essendo previste misure più severe per rendere effettive le espulsioni. La scelta del legislatore è stata quella di favorire il più possibile l'espulsione dell'immigrato irregolare, imputato di un reato, e nello stesso tempo di limitare il rientro per presenziare al processo a suo carico, ove questo dovesse proseguire invece che arrestarsi in ragione della sopravvenuta espulsione.

Da una parte, l'art. 13, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998 prevede il silenzio-assenso dell'autorità giudiziaria: il nulla osta si intende concesso qualora l'autorità giudiziaria non provveda entro quindici (in seguito ridotti a sette) giorni dalla data di ricevimento della richiesta. Nello stesso tempo si ridimensionano le «inderogabili esigenze processuali» che possono impedire il rilascio del nulla osta, circoscrivendole a quelle relative all'«accertamento della responsabilità di eventuali concorrenti nel reato o imputati in procedimenti per reati connessi», in tal modo rendendole anche contingenti e temporanee. Sono solo queste le esigenze processuali che possono impedire, fin quando sussistono, l'espulsione amministrativa. L'esecuzione del provvedimento resta sospesa fino a quando l'autorità giudiziaria comunica la cessazione delle esigenze processuali. Altresì, l'applicazione della custodia cautelare in carcere è di ostacolo al provvedimento di espulsione. Ma questo ridimensionamento è coniugato all'introduzione di un altro fattore di condizionamento, che è sostanziale piuttosto che processuale e quindi non già contingente e temporaneo: l'autorità giudiziaria procedente deve farsi carico anche dell'«interesse della persona offesa» - e, quindi, del *vulnus* al titolare del bene giuridico protetto - che può essere tale da richiedere che il processo si faccia.

Dall'altra parte, si introduce (al comma 3-*quater* dell'art. 13 citato) una norma inedita, quella attualmente censurata di illegittimità costituzionale: «il giudice, acquisita la prova dell'avvenuta espulsione, se non è ancora stato emesso il provvedimento che dispone il giudizio, pronuncia sentenza di non luogo a procedere».

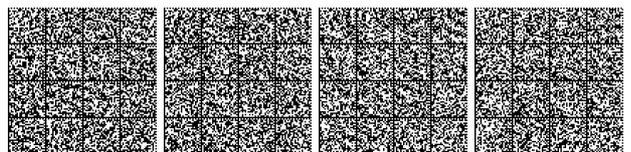
6.- Ciò però inizialmente non valeva per qualsiasi reato, perché vi erano delle eccezioni. Il comma 3-*sexies* dell'art. 13 prevedeva che il nulla osta all'espulsione non potesse essere concesso qualora si procedesse per reati particolarmente gravi, ossia per uno o più dei delitti previsti dall'art. 407, comma 2, lettera *a*), cod. proc. pen. (tra cui l'associazione a delinquere di tipo mafioso, l'omicidio, i delitti commessi per finalità di terrorismo), nonché dall'art. 12 dello stesso d.lgs. n. 286 del 1998 (immigrazione clandestina).

In tal modo era il legislatore stesso a prevedere che, nel bilanciamento tra la ritenuta esigenza di tenere fuori dal territorio dello Stato l'immigrato irregolare già espulso e il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, prevalesse quest'ultimo quando si trattava di reati gravi e gravissimi.

In sintesi, in occasione di questo innalzamento del livello di contrasto dell'immigrazione irregolare, da una parte il diniego di nulla osta dell'autorità giudiziaria veniva ridimensionato al fine di favorire l'espulsione amministrativa, in un ben più ristretto ambito di particolari esigenze processuali, salvo comunque il rilievo particolare dell'«interesse della persona offesa»; dall'altra parte, al fine di limitare il successivo ingresso dell'imputato immigrato irregolare per difendersi dall'accusa in sede penale, veniva introdotta la regola (prima sconosciuta al regime dell'espulsione amministrativa) della sopravvenuta improcedibilità dell'azione penale in caso di intervenuta esecuzione dell'espulsione con l'eccezione di alcuni gravi reati.

Occorre aggiungere anche che la nuova fattispecie di sopravvenuta improcedibilità dell'azione penale non riguardava i reati più gravi richiamati dal comma 3-*sexies* dell'art. 13, nonché i reati tipici dell'immigrazione, quali quelli contemplati dall'art. 10-*bis* e dall'art. 14 del medesimo d.lgs. n. 286 del 1998 che prevedevano - e prevedono tuttora - una distinta fattispecie di sentenza di non luogo a procedere. In caso di intervenuta espulsione è questa specifica disciplina ad applicarsi in ragione del principio di specialità, disciplina che prevale su quella dell'art. 13, comma 3-*quater*, in esame; la quale è analoga, ma non identica: non è previsto il nulla osta dell'autorità giudiziaria procedente, né è prescritto come condizione ostativa che al momento dell'avvenuta espulsione non sia già stato emesso il provvedimento che dispone il giudizio.

Successivamente, il decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144 (Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale), convertito, con modificazioni, in legge 31 luglio 2005, n. 155, adottato a seguito dei noti attentati di Madrid e Londra, ha previsto misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale. All'art. 3 si introduce l'espulsione degli stranieri, come indicato nella rubrica, per «motivi di prevenzione del terrorismo», autorizzando il prefetto a espellere lo straniero qualora ci siano «fondati motivi di ritenere che la sua permanenza nel territorio dello Stato possa in



qualsiasi modo agevolare organizzazioni o attività terroristiche, anche internazionali» (comma 1). Tale espulsione con decreto del Ministro dell'interno si affianca a quella già prevista dal comma 1 dell'art. 13 del d.lgs. n. 286 del 1998: l'espulsione per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato.

Ciò che in particolare rileva - al fine delle presenti questioni di legittimità costituzionale in esame - è l'art. 3, comma 7, del d.l. n. 144 del 2005, che abroga il comma 3-sexies dell'art. 13 del d.lgs. n. 286 del 1998: viene così meno il divieto di nulla osta all'espulsione in caso di reati particolarmente gravi, già tipizzati in tale disposizione con il richiamo dell'elenco previsto dall'art. 407, comma 2, lettera a), cod. proc. pen. e dall'art. 12 del medesimo d.lgs. n. 286 del 1998.

Quindi, anche nel caso di pendenza di un procedimento penale per uno di questi gravi reati, non di meno l'autorità giudiziaria può assentire il nulla osta all'espulsione se non sussistono le specifiche e limitate esigenze processuali di cui al comma 3 (legate all'«accertamento della responsabilità di eventuali concorrenti nel reato o imputati in procedimenti per reati connessi») e sempre che non sia ostativo l'«interesse della persona offesa», maggiormente rilevante una volta venuta meno l'esclusione dei reati più gravi, con l'ulteriore conseguenza che, una volta eseguita l'espulsione, ma non ancora emesso il provvedimento che dispone il giudizio, viene in rilievo l'applicabilità della disposizione censurata e, quindi, la regola della sopravvenuta improcedibilità dell'azione penale.

I successivi interventi in materia di sicurezza, fino al recente decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53 (Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 2019, n. 77, non hanno più modificato la disposizione censurata.

7.- Tutto ciò premesso, venendo ora alle censure mosse dal Tribunale rimettente, va esaminata quella che fa riferimento all'art. 3 Cost.

Il comma 3-quater dell'art. 13 del d.lgs. n. 286 del 1998 prevede in generale - come si è già detto esaminando l'evoluzione della norma nel tempo - una sopravvenuta condizione di non procedibilità dell'azione penale per il reato commesso nel territorio dello Stato dall'immigrato irregolare allorché l'esecuzione della sua espulsione (amministrativa) intervenga prima dell'emissione del provvedimento che dispone il giudizio; espulsione condizionata alla verificata insussistenza delle condizioni ostative previste dal comma 3 della stessa disposizione e connesse a specifiche esigenze processuali nonché all'interesse della persona offesa, che possono giustificare il diniego di nulla osta da parte dell'autorità giudiziaria procedente.

L'interpretazione di questa regola processuale, nell'articolato contesto normativo di contrasto dell'immigrazione irregolare e a fronte del principio costituzionale dell'obbligatorietà dell'azione penale, porta a escludere che si tratti di una sorta di immunità dalla giurisdizione. La presenza dello straniero irregolare nel territorio dello Stato, infatti, non costituisce di per sé una generale condizione di procedibilità dell'azione penale: è solo per i reati commessi all'estero (art. 10, primo comma, cod. pen.) che la presenza dello straniero nel territorio dello Stato integra una generale condizione di punibilità, non per quelli commessi in Italia che sono punibili secondo le norme ordinarie.

La norma è invece la risultante di un bilanciamento, operato dal legislatore, tra l'esigenza di limitare il rientro dell'immigrato irregolare nel territorio dello Stato una volta che l'espulsione è stata eseguita (stante anche la difficoltà concreta di dar seguito ai rimpatri forzati) e la necessità che i reati commessi dallo straniero nel territorio dello Stato siano puniti. È in ciò che risiede il «diminuito interesse dello Stato alla punizione di soggetti ormai estromessi dal proprio territorio» (ordinanza n. 142 del 2006). Particolarmente indicativo di questo bilanciamento è che tra le condizioni ostative all'espulsione dello straniero, che possono giustificare il diniego di nulla osta all'espulsione da parte dell'autorità giudiziaria procedente, vi sia - oltre alle specifiche e contingenti esigenze processuali sopra richiamate - anche, più in generale, l'«interesse della persona offesa», che necessariamente deve essere tenuto in conto dall'autorità giudiziaria procedente, in occasione del rilascio del nulla osta, e poi anche dal giudice chiamato a pronunciare la sentenza di non luogo a procedere.

Questa regola di settore - ossia la sopravvenuta improcedibilità dell'azione penale quale conseguenza dell'avvenuta esecuzione dell'espulsione dell'immigrato irregolare - è formulata dalla disposizione censurata in termini generali, con riferimento a tutti i reati essendo venuta meno l'eccezione, originariamente contemplata dal comma 3-sexies dello stesso art. 13, per reati particolarmente gravi. Però, la prevista possibilità per il giudice di pronunciare sentenza di non luogo a procedere appare implicare il necessario passaggio per l'udienza preliminare di cui agli artt. 416 e seguenti cod. proc. pen., e quindi la norma sembra far riferimento a reati più gravi rispetto a quelli per i quali l'esercizio dell'azione penale è invece previsto con citazione diretta (art. 550 cod. proc. pen.).

Ma la *ratio* della norma, che risulta dal richiamato bilanciamento fatto dal legislatore, esclude - per la contraddizione che non lo consente - che essa possa non essere applicabile proprio in caso di reati di minore gravità per i quali, al contrario, è maggiormente evidente il diminuito interesse dello Stato a perseguire la condotta penalmente rilevante dell'imputato immigrato irregolare, allorché l'espulsione amministrativa sia stata eseguita.



I reati per i quali è prevista la citazione diretta a giudizio, senza l'udienza preliminare, sono quelli ritenuti dal legislatore di minore gravità sì da giustificare un rito semplificato e accelerato: tutte le contravvenzioni, i delitti puniti con la pena entro un limite massimo (con la reclusione non superiore nel massimo a quattro anni o con la multa, sola o congiunta alla predetta pena detentiva), i reati elencati nel comma 2 dell'art. 550 cod. proc. pen.

È significativa di un qualche parallelismo la circostanza che anche l'espulsione a titolo di sanzione sostitutiva alla detenzione dell'imputato straniero che si trovi in taluna delle situazioni indicate nell'art. 13, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998 ossia nelle stesse condizioni che facoltizzano il prefetto ad adottare il provvedimento di espulsione amministrativa, sia prevista (dall'art. 16 del medesimo decreto legislativo) in caso di reati di minore gravità.

Si ha, quindi, che la regola di settore in esame, posta dalla disposizione censurata, non può non trovare applicazione - per l'inferenza a fortiori che discende dalla considerazione della minore gravità del reato (e della più contenuta offensività della condotta) - anche ai reati perseguibili con il rito della citazione diretta di cui all'art. 550 cod. proc. pen. Sarebbe contrario al principio di eguaglianza e di ragionevolezza (art. 3 Cost.) che la sopravvenuta condizione di improcedibilità dell'azione penale operi per i reati più gravi e non già per quelli di minore gravità. In particolare, con riferimento alla stessa disposizione attualmente censurata, questa Corte (ordinanza n. 143 del 2006) ha ritenuto che le rationes di questa «condizione di procedibilità atipica» «non soltanto non depongono nel senso della limitazione dell'operatività dell'istituto ai soli episodi criminosi di maggiore gravità, ma militano, semmai, in direzione esattamente inversa».

Ne consegue che, a maggior ragione per questi ultimi, l'azione penale può arrestarsi, risultando improcedibile ad tempus e sub condicione, così operando il sopravvenuto difetto di procedibilità, laddove non sia stato ancora emesso il provvedimento che dispone il giudizio, previsto dalla disposizione censurata e giustificato dal diminuito interesse dello Stato a perseguire queste condotte poste in essere dallo straniero irregolare ormai espulso.

L'improcedibilità è temporanea e sottoposta a una sorta di "condizione risolutiva" nel senso che, se è poi violato l'obbligo di reingresso nel territorio dello Stato per un determinato periodo di tempo, si applica l'art. 345 cod. proc. pen., e l'azione penale torna a essere procedibile.

8.- L'adeguamento al principio di eguaglianza e ragionevolezza può avvenire in via interpretativa - come già ritenuto dalla giurisprudenza di legittimità (fin dalla pronuncia della Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 16 settembre-28 settembre 2004, n. 38282), alla quale questa Corte ha fatto riferimento (ordinanza n. 143 del 2006) - per l'ipotesi in cui il PM non abbia ancora richiesto il decreto di citazione diretta. Si è ritenuto infatti che quest'ultimo possa chiedere al giudice per le indagini preliminari l'adozione della pronuncia di non luogo a procedere ancorché l'azione penale non sia stata esercitata nei modi previsti dall'art. 405 cod. proc. pen. (Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 9 marzo-19 luglio 2016, n. 30929).

La stessa esigenza di adeguamento a Costituzione sussiste anche se il decreto di citazione diretta è stato emesso benché l'esecuzione dell'espulsione sia già avvenuta. L'ipotesi più semplice - ma non l'unica - è quella della mancata comunicazione del questore al PM dell'avvenuta esecuzione dell'espulsione, che non può giustificare, come inconveniente di fatto, un trattamento differenziato, quale sarebbe la mancata applicazione della regola dell'improcedibilità sopravvenuta nonostante l'espulsione sia avvenuta prima dell'emissione del decreto di citazione diretta. Le fattispecie sono analoghe e pienamente comparabili in ragione del decisivo elemento comune costituito dall'esecuzione dell'espulsione prima dell'emissione del provvedimento che dispone il giudizio.

Nella specie - come riferisce il Tribunale rimettente - l'esecuzione del provvedimento di espulsione è avvenuta ben prima dell'emissione del decreto di citazione diretta.

Non è però possibile estendere alla fattispecie in esame l'interpretazione adeguatrice già accolta dalla giurisprudenza di legittimità (*ex plurimis*, Cass., sez. prima penale, n. 38282 del 2004) e da questa stessa Corte (ordinanza n. 143 del 2006), secondo cui la sopravvenuta condizione di improcedibilità dell'azione penale sussiste altresì - e a maggior ragione - se si tratta dei reati meno gravi di cui all'art. 550 cod. proc. pen., per i quali non è prevista l'udienza preliminare e quindi ben può il PM chiedere l'adozione della sentenza di non luogo a procedere.

La formulazione letterale della disposizione censurata - che prevede, come condizione ostativa alla rilevanza dell'avvenuta esecuzione dell'espulsione, l'emissione del provvedimento che dispone il giudizio - non consente un'interpretazione estensiva così fortemente manipolativa del dato testuale, come del resto ritiene la giurisprudenza di legittimità (Cass., sez. prima penale, n. 47454 del 2013).

Non essendo praticabile l'interpretazione adeguatrice, la ritenuta violazione del principio di eguaglianza e di ragionevolezza (art. 3 Cost.) comporta irrimediabilmente l'illegittimità costituzionale, *in parte qua*, della disposizione censurata. Per tutti i reati a citazione diretta, per i quali non è prevista - e non c'è stata - l'udienza preliminare, deve poter rilevare, a opera del giudice, la circostanza dell'avvenuta esecuzione dell'espulsione prima dell'emissione del



decreto di citazione diretta: la conseguente insorgenza di una condizione di improcedibilità sopravvenuta non può trovare ostacolo nella circostanza che in concreto il PM abbia già formulato l'imputazione nel decreto di citazione diretta e che questo sia già stato emesso.

9.- Quindi - assorbiti gli altri parametri - va rimosso nella disposizione censurata, con la presente dichiarazione di illegittimità costituzionale, l'impedimento per il giudice, investito con citazione diretta ai sensi dell'art. 550 cod. proc. pen., di accertare le condizioni previste per la pronuncia della sentenza di non luogo a procedere; impedimento testuale costituito proprio dalla già intervenuta emissione del decreto di citazione diretta.

Il giudice potrà, pertanto, rilevare d'ufficio - o in ipotesi anche a seguito di eccezione della difesa dell'imputato o finanche dello stesso PM - che sussistono le condizioni della speciale sopravvenuta improcedibilità prevista dalla disposizione censurata, al fine di pronunciare la sentenza di non luogo a procedere contemplata da quest'ultima; sentenza (quella prevista dall'art. 13, comma 3-*quater*) che - come riconosciuto dalla giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 29 aprile-7 giugno 2019, n. 25358) - può, in questa fattispecie particolare, essere emessa anche in una sede processuale diversa dall'udienza preliminare. Ossia il giudice potrà rilevare che l'espulsione dell'imputato è stata eseguita prima dell'emissione del decreto di citazione diretta e che ricorrono tutte le condizioni per pronunciare sentenza di non luogo a procedere.

Può aggiungersi che per l'esecuzione dell'espulsione occorre - come ritenuto dalla giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezione seconda penale, sentenza 31 maggio-26 giugno 2018, n. 29396; Corte di cassazione, sezione seconda penale, sentenza 25 settembre-9 ottobre 2012, n. 39835) - che la richiesta del questore ex art. 13, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998 sia stata assentita con il nulla osta, espresso o tacito, dell'autorità giudiziaria procedente. Ove la richiesta del questore non vi sia (ciò che può verificarsi per mancata conoscenza del procedimento penale pendente o per mera posteriorità di quest'ultimo o per altre ragioni), non di meno può il giudice - per il rispetto che richiede il principio di eguaglianza - verificare che sussistevano le condizioni perché il nulla osta potesse essere assentito, in particolare con riferimento all'interesse della persona offesa.

10.- In conclusione, va dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata nella parte in cui non prevede che, nei casi di decreto di citazione diretta a giudizio ai sensi dell'art. 550 cod. proc. pen., il giudice possa rilevare, anche d'ufficio, che l'espulsione dell'imputato straniero è stata eseguita prima che sia stato emesso il provvedimento che dispone il giudizio e che ricorrono tutte le condizioni per pronunciare sentenza di non luogo a procedere.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3-*quater*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), nella parte in cui non prevede che, nei casi di decreto di citazione diretta a giudizio ai sensi dell'art. 550 del codice di procedura penale, il giudice possa rilevare, anche d'ufficio, che l'espulsione dell'imputato straniero è stata eseguita prima che sia stato emesso il provvedimento che dispone il giudizio e che ricorrono tutte le condizioni per pronunciare sentenza di non luogo a procedere.*

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

F.to:

Aldo CAROSI, *Presidente*

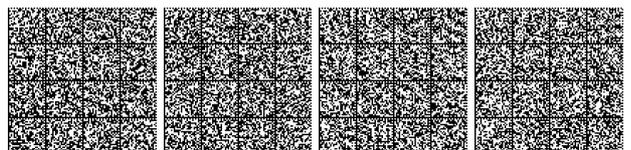
Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 dicembre 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 271

Sentenza 5 novembre - 13 dicembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo amministrativo - Controversie relative alle procedure di affidamento di pubblici lavori, servizi e forniture - Onere di immediata impugnazione dell'altrui ammissione alla gara, pena la preclusione della facoltà di far valere l'illegittimità derivata dei successivi atti delle procedure, anche con ricorso incidentale - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, eguaglianza ed effettività della tutela giurisdizionale nonché del diritto convenzionale di accesso a un tribunale, alterazione della struttura soggettiva della giurisdizione amministrativa e imposizione di costi eccessivi alla parte ricorrente - Non fondatezza delle questioni.

- Codice del processo amministrativo (Allegato 1 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104), art. 120, comma 2-*bis* (aggiunto dall'art. 204, comma 1, lettera b, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50).
- Costituzione, artt. 3, 24, 103, 111, 113 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 6 e 13.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Aldo CAROSI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 120, comma 2-*bis*, primo e secondo periodo, dell'Allegato 1 (Codice del processo amministrativo) 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), aggiunto dall'art. 204, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), promossi dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia con ordinanze del 20 luglio e del 20 giugno 2018, rispettivamente iscritte ai numeri 138 e 141 del registro ordinanze 2018 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 40 e 41, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti gli atti di costituzione di La Cascina Global Service srl e della Antinia srl, in proprio e nella qualità di mandataria del raggruppamento temporaneo di imprese formato con le mandanti Eco Travel srl, Laveco srl e Maio.com srl;

udito nell'udienza pubblica del 5 novembre 2019 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi gli avvocati Michele Perrone per La Cascina Global Service srl e Angelo Giuseppe Orofino per la Antinia srl, in proprio e nella qualità di mandataria del raggruppamento temporaneo di imprese formato con le mandanti Eco Travel srl, Laveco srl e Maio.com srl.



Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sede di Bari, con due ordinanze di analogo tenore, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, primo e secondo comma, 103, primo comma, 111, primo e secondo comma, 113, primo e secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione - quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 120, comma 2-bis, primo e secondo periodo, dell'Allegato 1 (Codice del processo amministrativo) 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), aggiunto dall'art. 204, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), «nella parte in cui onera l'impresa partecipante alla gara ad impugnare immediatamente le ammissioni delle altre imprese partecipanti alla stessa gara, pena altrimenti l'incorrere nella preclusione di cui al secondo periodo della disposizione ("L'omessa impugnazione preclude la facoltà di far valere l'illegittimità derivata dei successivi atti delle procedure di affidamento, anche con ricorso incidentale") e laddove comporta la declaratoria di inammissibilità del ricorso proposto avverso l'aggiudicazione definitiva da parte di chi ha omesso di impugnare tempestivamente l'ammissione dell'aggiudicataria».

2.- Nel giudizio promosso con l'ordinanza iscritta al n. 138 del reg. ord. 2018 il TAR Puglia è investito del ricorso avverso l'aggiudicazione della gara per l'affidamento del servizio di assistenza ai passeggeri a ridotta mobilità presso l'aeroporto di Bari e Brindisi, proposto dalla impresa seconda classificata, che lamenta l'illegittimità dell'ammissione alla gara dell'aggiudicataria.

Nel giudizio promosso con l'ordinanza iscritta al n. 141 del reg. ord. 2018, invece, lo stesso rimettente è chiamato a decidere sull'impugnazione - proposta da un'impresa partecipante alla gara telematica a procedura aperta per l'affidamento di servizi integrati di raccolta, trasporto e smaltimento di rifiuti ospedalieri per le aziende sanitarie della Regione Puglia - dell'ammissione di due concorrenti, ai sensi dell'art. 120, comma 2-bis, dell'Allegato 1 al decreto legislativo n. 104 del 2010 (d'ora in avanti: cod. proc. amm.).

3.- In entrambi i giudizi il rimettente motiva la rilevanza delle questioni sollevate.

3.1.- Con la prima ordinanza il TAR Puglia afferma:

a) di potersi interrogare d'ufficio sulla legittimità costituzionale delle norme regolanti i presupposti di ammissibilità e ricevibilità del ricorso, tra cui rientra la condizione dell'azione dell'interesse ad agire;

b) l'applicabilità, *ratione temporis*, delle norme indubiate, ai sensi degli artt. 216, comma 1, e 220 del decreto legislativo n. 50 del 2016 (d'ora in avanti: codice dei contratti pubblici), poiché il bando di gara è dell'8 agosto 2017, e quindi successivo all'entrata in vigore del codice medesimo (avvenuta il 19 aprile 2016);

c) la ricorrenza del presupposto normativo, cui è ancorata l'operatività del rito «super accelerato», della pubblicazione del provvedimento di ammissione, ai sensi dell'art. 29, comma 1, del codice dei contratti pubblici;

d) la ricorrenza di una contestazione attinente alla fase di ammissione e, in particolare, al requisito di capacità tecnica richiesto dal bando al punto 5A, lettera B) («esecuzione di contratti analoghi a quello oggetto di gara nel triennio antecedente alla data di scadenza della presente procedura di gara»), che non sarebbe in possesso del soggetto indicato come ausiliario nel contratto di avvalimento, con conseguente applicabilità del rito di cui all'art. 120, comma 2-bis, cod. proc. amm.;

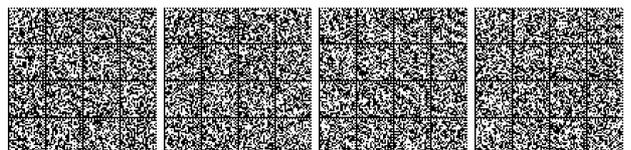
e) che dal rigetto delle questioni di legittimità costituzionale sollevate deriverebbe la necessità di adottare una pronunzia di rito dichiarativa dell'inammissibilità del ricorso, per avere la ricorrente omessa di contestare tempestivamente l'ammissione della controinteressata, mentre, per converso, l'eventuale accoglimento delle questioni comporterebbe l'adozione di una sentenza di merito.

3.2.- Con la seconda ordinanza il rimettente svolge le medesime considerazioni di cui alle lettere a), b) e c) che precedono.

Aggiunge, poi, il TAR Puglia che l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate comporterebbe l'adozione di una sentenza di inammissibilità del ricorso, per essere stato impugnato un atto endoprocedimentale non immediatamente lesivo; per contro, in caso di rigetto delle questioni, il rimettente dovrebbe adottare una pronunzia di merito che accerti la sussistenza o meno dei presupposti per l'ammissione alla procedura dei due raggruppamenti controinteressati.

4.- In punto di non manifesta infondatezza, le ordinanze seguono un identico percorso argomentativo.

4.1.- Secondo il rimettente, l'art. 120, comma 2-bis, cod. proc. amm. si pone in contrasto con il principio di effettività della tutela giurisdizionale, «di cui agli artt. 3, comma 1, 24, commi 1 e 2, 103, comma 1, 111, commi 1 e 2 e 113, commi 1 e 2 Cost.», perché impone «di impugnare, nel termine decadenziale di trenta giorni, decorrente dalla



pubblicazione sul profilo del Committente della stazione appaltante, ai sensi dell'art. 29, comma 1 d.lgs. n. 50/2016, un atto per sua natura non immediatamente lesivo, quale appunto l'ammissione alla gara, pena altrimenti l'incorrere nella preclusione di cui al secondo periodo [...] con conseguente declaratoria d'inammissibilità del ricorso proposto avverso l'aggiudicazione definitiva».

La *ratio* della novella recata dal nuovo codice dei contratti pubblici andrebbe ravvisata nella «celere definizione del giudizio prima che si giunga al provvedimento di aggiudicazione in modo tale da individuare in modo certo e non più discutibile la platea dei soggetti ammessi in gara in un momento antecedente rispetto all'esame delle offerte ed alla conseguente aggiudicazione».

Le disposizioni censurate, quanto al provvedimento recante le ammissioni dei concorrenti, sarebbero certamente innovative rispetto al quadro normativo e giurisprudenziale previgente, attribuendo in via preventiva natura lesiva ad un atto tipicamente endoprocedimentale, la cui impugnazione sarebbe in sé priva di utilità concreta ed attuale per un partecipante che, nel momento in cui è costretto per legge al ricorso giurisdizionale, ancora ignora l'esito finale della procedura selettiva: in tal modo esse si porrebbero in contrasto con il principio fondamentale, desumibile dall'art. 100 del codice di procedura civile (applicabile anche al processo amministrativo in forza del rinvio esterno di cui all'art. 39 cod. proc. amm.), «della necessità, quale condizione dell'azione, della esistenza di un interesse ad agire concreto ed attuale al ricorso in corrispondenza di una lesione effettiva di detto interesse».

Il ricorso giurisdizionale sarebbe sempre stato considerato un rimedio non dato nell'interesse astratto della giustizia o per ottenere la mera enunciazione dei parametri di legalità dell'azione amministrativa disancorati da un effettivo vantaggio del ricorrente.

L'interesse al ricorso, che deve essere caratterizzato dai predicati della personalità, attualità e concretezza, potrebbe essere anche strumentale, cioè rivolto «ad ottenere la caducazione del provvedimento amministrativo al fine di rimettere in discussione il rapporto controverso e di eccitare il nuovo (o il *non*) esercizio del potere amministrativo, in termini potenzialmente idonei ad evitare un danno ovvero ad attribuire un vantaggio».

La sufficienza di un interesse di carattere strumentale sarebbe stata posta alla base del riconoscimento della legittimazione ad impugnare l'atto di aggiudicazione da parte di un soggetto che non sia stato in grado di partecipare ad una procedura di evidenza pubblica, ovvero sia stato escluso da una trattativa privata e aspiri, per effetto dell'accoglimento del ricorso, alla ripetizione o alla indizione della procedura selettiva. A tale categoria concettuale, poi, si sarebbe fatto riferimento per ammettere la legittimazione di un'impresa a contestare la scelta dell'amministrazione di gestire un servizio pubblico attraverso il modulo della convenzione con altri enti locali invece di ricorrere alla gara.

Secondo il TAR Puglia, si dovrebbe quindi affermare che nel processo amministrativo il risultato utile che il ricorrente deve dimostrare di potere perseguire non può «isterilirsi nella semplice garanzia dell'interesse legittimo e, men che meno, nella rivendicazione popolare della legittimità ex se dell'azione pubblica».

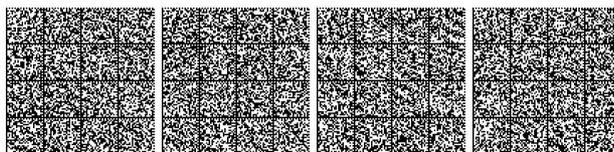
Il requisito dell'attualità dell'interesse non potrebbe considerarsi sussistente quando il pregiudizio derivante dall'atto amministrativo sia meramente eventuale, quando cioè non è certo, al momento dell'emanazione del provvedimento, se si realizzerà in un secondo tempo la lesione della sfera giuridica del soggetto: tale sarebbe il caso di specie, poiché l'ammissione non determinerebbe un vulnus immediato al partecipante, essendo necessaria, per la sua verifica, l'aggiudicazione definitiva in favore del concorrente ammesso.

Coerentemente, la giurisprudenza del Consiglio di Stato richiederebbe, al fine dell'ammissibilità del ricorso, la necessaria esistenza di un interesse personale, concreto ed attuale al conseguimento di un vantaggio materiale o morale, non potendosi piegare l'esercizio della giustizia amministrativa ad una funzione di oggettiva verifica, di carattere generale, del rispetto della legalità dell'azione amministrativa, e cioè di giurisdizione di diritto oggettivo, scollegata da una posizione legittimante del ricorrente.

Secondo il rimettente, dunque, le disposizioni censurate introducono una ipotesi di giurisdizione amministrativa oggettiva, «eccentrica rispetto ad un sistema di giustizia amministrativa tradizionalmente impostato sulla giurisdizione/giustizia di diritto "soggettivo" e sul "potere" ex art. 24, comma 1, Cost. [...] in capo all'attore».

Il concetto stesso di tutela degli interessi legittimi richiamato dagli artt. 24, 103 e 113 Cost. implicherebbe «necessariamente i menzionati caratteri della personalità, attualità e concretezza del sostrato processuale della posizione giuridica soggettiva dell'individuo (i.e. interesse legittimo) dinanzi all'esercizio del potere autoritativo», mentre le disposizioni censurate costituirebbero una «illegittima deviazione rispetto al quadro costituzionale predetto».

Essendo esse finalizzate ad incaricare un soggetto privato della tutela di un interesse pubblico, con costi eccessivi, sarebbe palese la loro irragionevolezza e contrarietà al rispetto del principio costituzionale di effettività della tutela giurisdizionale.



Le norme in esame, infatti, onererebbero l'impresa partecipante alla gara di impugnare le ammissioni degli altri partecipanti, ma tale impugnazione potrebbe rivelarsi inutile ove la stessa ricorrente risulti essere aggiudicataria, ovvero, all'opposto, si collochi in graduatoria in una posizione che non le consenta di ottenere il bene della vita cui aspira, ossia l'aggiudicazione.

Il contrasto con i menzionati principi costituzionali che garantiscono l'effettività della tutela giurisdizionale sarebbe ancora più evidente, ove si consideri che l'impugnazione in materia di appalti pubblici è soggetta ad un contributo unificato di importi elevati (da 2.000 a 6.000 euro, ai sensi dell'art. 13, comma 6-bis, lettera d, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - Testo A»).

4.2.- Le norme censurate sarebbero anche contrarie al principio di eguaglianza e irragionevoli.

Al terzo periodo del comma 2-bis della disposizione censurata, infatti, il legislatore ha considerato inammissibile l'impugnazione della proposta di aggiudicazione e degli altri atti endoprocedimentali privi di immediata lesività, sostanzialmente confermando la regola generale tradizionale, che però sarebbe irragionevolmente derogata dai primi due periodi del medesimo comma, con riferimento ad un atto endoprocedimentale, quale l'ammissione, privo di lesività dal punto di vista del concorrente, ma evidentemente ritenuto lesivo dal punto di vista dell'interesse generale all'anticipata ed incontestata formazione della platea dei partecipanti alla gara, della cui tutela è costretto a farsi carico il concorrente medesimo.

Un interesse al ricorso meramente ipotetico avverso le ammissioni sarebbe stato tramutato dal legislatore del 2016 in un interesse concreto e attuale, introducendo una sorta di presunzione legale ed astratta, mentre analoga operazione sarebbe stata esclusa con riferimento a tutti gli altri atti endoprocedimentali privi di immediata lesività.

Il sistema così congegnato dal legislatore - prosegue il rimettente - potrebbe astrattamente far scivolare il contenzioso sugli appalti verso un modello di giustizia di diritto oggettivo contrario agli artt. 24 e 113 Cost., alla cui stregua la giurisdizione amministrativa è orientata ad apprestare tutela ad una posizione sostanziale correlata ad un bene della vita, che nel caso di specie è dato dall'aggiudicazione della gara.

Tali dubbi sarebbero stati di recente evidenziati anche dall'ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, sezione prima, 17 gennaio 2018, n. 88, che ha sollevato la «corrispondente questione pregiudiziale» dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea, al fine di verificare la compatibilità dell'art. 120, comma 2-bis, cod. proc. amm. con la disciplina europea in materia di diritto di difesa, di giusto processo e di effettività sostanziale della tutela giurisdizionale.

Il contrasto con i principi costituzionali sarebbe ancora più palese, se si considerano gli ingenti esborsi economici che sono necessari per promuovere «eventualmente anche plurimi e distinti ricorsi giurisdizionali avverso distinte ammissioni».

Le norme censurate, dunque, secondo il TAR Puglia, potrebbero avere un effetto dissuasivo di iniziative processuali notevolmente «anticipate» (e sensibilmente costose) rispetto al verificarsi della concreta lesione, così ulteriormente aggravando la violazione del diritto costituzionale di difesa, ovvero, all'opposto, un effetto di proliferazione dei ricorsi giurisdizionali che non sarebbe compatibile con il principio di ragionevole durata del processo di cui all'art. 111, secondo comma, Cost.

Il rimettente ricorda poi la costante giurisprudenza costituzionale, secondo cui nella disciplina degli istituti processuali il legislatore gode di ampia discrezionalità, sindacabile solo ove venga superato il limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà.

Osserva il TAR Puglia che nella sentenza n. 241 del 2017 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'ultimo periodo dell'art. 152 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura civile, che prevedeva la sanzione dell'inammissibilità del ricorso in caso di mancata indicazione del valore della prestazione dedotta in giudizio, affermando che «L'obiettivo di evitare la strumentalizzazione del processo, attraverso la sanzione di inammissibilità, va bilanciato con la garanzia dell'accesso alla tutela giurisdizionale e della sua effettività. Seppure, infatti, la declaratoria di inammissibilità non precluda la riproposizione dell'azione giudiziaria, essa si traduce comunque in un aggravio per la parte, che dovrà ricominciare *ex novo* il giudizio. Pertanto, le conseguenze sfavorevoli derivanti dall'inammissibilità non sono adeguatamente bilanciate dall'interesse ad evitare l'abuso del processo che è già efficacemente realizzato dalla disciplina introdotta dalla novella di cui all'art. 52 della legge n. 69 del 2009. L'eccessiva gravità della sanzione e delle sue conseguenze, rispetto al fine perseguito, comporta, quindi, la manifesta irragionevolezza dell'art. 152 disp. att. cod. proc. civ.».

Ad avviso del rimettente, traslando il ragionamento operato da questa Corte con la citata sentenza n. 241 del 2017 alla fattispecie oggetto di causa, si potrebbe giungere alla conclusione che la declaratoria di inammissibilità del



ricorso proposto avverso l'aggiudicazione definitiva per omessa tempestiva impugnazione dell'ammissione dell'impresa aggiudicataria si risolve in un aggravio eccessivo per la ricorrente, che - diversamente dall'ipotesi allora oggetto di scrutinio - neanche potrebbe cominciare *ex novo* il giudizio.

Secondo il TAR Puglia, dunque, il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti sarebbe stato operato in modo non proporzionato, ossia comprimendo eccessivamente la garanzia dell'accesso alla tutela giurisdizionale e la sua effettività.

Il contrapposto interesse pubblico ad evitare l'abuso del processo, peraltro, sarebbe già adeguatamente tutelato dal citato art. 13, comma 6-*bis*, lettera *d*), del d.P.R. n. 115 del 2002, che prevede elevati importi del contributo unificato da versare per le controversie assoggettate al rito degli appalti pubblici.

In conclusione, l'eccessiva gravità della «sanzione» dell'inammissibilità rispetto al fine perseguito dal legislatore comporterebbe la manifesta irragionevolezza dell'art. 120, comma 2-*bis*, cod. proc. amm.

Ad analoghe conclusioni si perverrebbe anche alla luce delle sentenze della Corte costituzionale n. 121 e n. 44 del 2016, che, nel ribadire l'ampia discrezionalità del legislatore nella conformazione degli istituti processuali, con il solo limite della manifesta irragionevolezza, avrebbero escluso la legittimità costituzionale di oneri o adempimenti che rendano impossibile o estremamente difficile l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale.

Nel caso di specie sarebbe infatti configurabile una ipotesi di impossibilità o di estrema difficoltà dell'esercizio del diritto di difesa e dello svolgimento dell'attività processuale, considerati, da un lato, l'onere di immediata impugnazione delle ammissioni senza alcuna utilità per l'operatore economico nel momento in cui è imposto dall'ordinamento, e, dall'altro, la previsione del gravoso contributo unificato.

4.3.- Ancora, la necessità di proporre plurimi ricorsi avverso le singole ammissioni relative alla medesima procedura di gara si porrebbe in contrasto con il principio di ragionevolezza, con il principio di effettività della tutela giurisdizionale (si invocano gli artt. 24, primo e secondo comma, 103, primo comma, 111, primo e secondo comma, e 113, primo e secondo comma, Cost.), con il principio del giusto processo (di cui all'art. 111, primo comma, Cost.), con il principio di ragionevole durata del processo (di cui all'art. 111, secondo comma, Cost.) e con i principi di economia e concentrazione processuale.

Le norme censurate comporterebbero, infatti, «l'eventualità» di un'ingiusta declaratoria di inammissibilità del ricorso avverso l'aggiudicazione definitiva o, all'opposto, il rischio che il contenzioso in materia di ammissioni si trasformi in una «guerra» di tutti gli ammessi contro tutti.

A ciò dovrebbe poi aggiungersi la necessità non solo di impugnare tempestivamente l'ammissione di tutti i partecipanti alla gara, ma anche, successivamente, di proporre un separato giudizio avverso l'aggiudicazione definitiva, con ulteriore aggravio per la parte tenuta alla corresponsione di un altro contributo unificato.

4.4.- Quanto alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., stante il tenore inequivoco dell'art. 120, comma 2-*bis*, vi sarebbe una tensione non sanabile in via interpretativa con il diritto fondamentale ad un giusto ed effettivo processo sancito dagli artt. 6 e 13 CEDU.

Analogamente a quanto dedotto con riferimento al corrispondente principio costituzionale di effettività della tutela giurisdizionale, anche quello convenzionale implicherebbe (specie alla luce dei costi di accesso alla giustizia amministrativa) la libertà del ricorrente di autodeterminarsi in ordine alla concretezza ed attualità dell'interesse ad agire contro le altrui ammissioni alla gara, e quindi di stabilire, senza coartazione alcuna, se l'azione giurisdizionale risponda ad un suo effettivo interesse, e di astenersi dall'agire in giudizio, se detto interesse sia ritenuto insussistente.

5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri non è intervenuto in alcuno dei due giudizi.

6.- Nel primo si è costituita La Cascina Global Service srl, ricorrente nel giudizio *a quo*, instando per la dichiarazione di fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

Nel secondo si è costituita l'Antinia srl, in proprio e nella qualità di mandataria del raggruppamento temporaneo di imprese formato con le mandanti Eco Travel srl, Lavenco srl e Maio.com srl, controinteressata costituitasi nel giudizio *a quo*, anch'essa instando per la dichiarazione di fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

7.- La parte costituita Antinia srl, con memoria depositata presso la cancelleria della Corte il 15 ottobre 2019, ha dedotto, in via preliminare, il permanere della rilevanza delle questioni sollevate, anche in seguito all'abrogazione delle norme censurate ad opera del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32 (Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici), convertito, con modificazioni, nella legge 14 giugno 2019, n. 55, e, nel merito, ha ulteriormente illustrato le ragioni a sostegno della loro fondatezza.



Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, con due ordinanze di analogo tenore, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 120, comma 2-*bis*, dell'Allegato 1 (Codice del processo amministrativo) 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), aggiunto dall'art. 204, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), nella parte in cui onera l'impresa partecipante alle procedure di affidamento dei contratti pubblici di impugnare nel termine decadenziale di trenta giorni il provvedimento che determina le ammissioni delle concorrenti all'esito della valutazione di requisiti soggettivi, economico-finanziari e tecnico-professionali (primo periodo), a pena di preclusione della facoltà di fare valere l'illegittimità derivata dei successivi atti delle procedure, anche con ricorso incidentale (secondo periodo).

Con una prima articolata questione il rimettente lamenta, in sostanza, la violazione dei principi di ragionevolezza e di effettività della tutela giurisdizionale (art. 3 e 24 Cost.), perché, da un lato, il legislatore avrebbe introdotto un onere di impugnazione di un atto per sua natura non immediatamente lesivo, il cui esercizio, peraltro economicamente gravoso, potrebbe rivelarsi inutile, ove al termine della gara il ricorrente risulti aggiudicatario o, per converso, si collochi in una posizione della graduatoria che comunque non gli consenta di ottenere il bene della vita cui aspira; dall'altro, la declaratoria di inammissibilità del ricorso proposto avverso l'aggiudicazione per omessa tempestiva impugnazione dell'ammissione dell'aggiudicatario sarebbe una «sanzione» eccessiva, che sacrifica in maniera sproporzionata il diritto di accesso alla tutela giurisdizionale e la sua effettività in favore del contrapposto interesse pubblico ad evitare l'abuso del processo, già adeguatamente tutelato dall'art. 13, comma 6-*bis*, lettera *d*), del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo *A*)», che prevede elevati importi del contributo unificato da versare per le controversie assoggettate al rito degli appalti pubblici.

L'art. 120, comma 2-*bis*, dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 104 del 2010 (d'ora in avanti: cod. proc. amm.), poi, violerebbe gli artt. 24, 103 e 113 Cost., perché i caratteri della personalità, attualità e concretezza dell'interesse ad agire caratterizzerebbero il sistema soggettivo di giustizia amministrativa, delineato in Costituzione come rivolto ad apprestare tutela ad una posizione sostanziale correlata ad un bene della vita, mentre le disposizioni censurate, imponendo l'impugnazione di un atto non immediatamente lesivo, introdurrebbero una ipotesi di giurisdizione di diritto oggettivo, volta alla verifica della legalità dell'azione amministrativa e scollegata con la posizione soggettiva del ricorrente, che in tal modo verrebbe indebitamente gravato della tutela di un interesse pubblico.

Le norme censurate, ancora, violerebbero l'art. 3, primo comma, Cost., perché irragionevolmente diversificano le ammissioni e gli altri atti endoprocedimentali, i quali, a differenza delle prime, non sono impugnabili, ai sensi del terzo periodo dell'art. 120, comma 2-*bis*, cod. proc. amm.

Sarebbero altresì violati gli artt. 24 e 111 Cost., perché, considerato anche il cumularsi dei costosi contributi unificati dovuti sia per il ricorso contro l'ammissione sia per quello contro l'aggiudicazione, il meccanismo introdotto dal legislatore avrebbe l'effetto di dissuadere il concorrente dal promuovere iniziative giurisdizionali in assenza di una lesione concreta ed attuale ovvero, all'opposto, l'effetto di moltiplicarle.

Infine, secondo il rimettente, le norme censurate violerebbero l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, perché anche gli invocati parametri convenzionali assicurerebbero la effettività della tutela giurisdizionale e quindi la libertà del ricorrente di autodeterminarsi in ordine alla concretezza ed attualità dell'interesse ad agire contro le altrui ammissioni alla gara, e quindi la libertà di stabilire, senza coartazione alcuna, se l'azione giurisdizionale risponda ad un suo effettivo interesse.

1.1.- I giudizi vanno riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia, avendo ad oggetto identiche questioni di legittimità costituzionale.

2.- L'art. 1, comma 22, lettera *a*), del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32 (Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici), convertito, con modificazioni, nella legge 14 giugno 2019, n. 55, ha abrogato (anche) il comma 2-*bis* dell'art. 120 cod. proc. amm., recante le norme oggetto dei dubbi di legittimità costituzionale del rimettente (nonostante l'Adunanza della Commissione speciale del Consiglio di Stato, nel parere n. 782 del 22 marzo 2017, avente ad oggetto le «Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50», avesse piuttosto suggerito una modifica del procedimento di gara, volta a separare temporalmente la fase di ammissione/esclusione da quella di aggiudicazione, o, in alternativa, «l'opzione zero» di non modificare il rito ed attendere una verifica di impatto della regolamentazione in grado di metterne in luce i vantaggi e gli svantaggi).



L'intervenuta abrogazione nelle more del giudizio di legittimità costituzionale non incide sulla rilevanza delle questioni, poiché, ai sensi dell'art. 1, comma 23, del citato d.l. n. 32 del 2019, «Le disposizioni di cui al comma 22 si applicano ai processi iniziati dopo la data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto» e quindi non riguardano i processi a quibus.

3.- Sempre in punto di rilevanza, nel giudizio promosso con ordinanza iscritta al n. 138 del reg. ord. 2018, il TAR Puglia, adito per l'impugnazione del provvedimento di aggiudicazione definitiva (oltre che per la dichiarazione di inefficacia del contratto eventualmente stipulato e per il risarcimento in forma specifica), osserva che dal rigetto delle questioni di legittimità costituzionale sollevate deriverebbe, in applicazione dell'art. 120, comma 2-bis, secondo periodo, la necessità di adottare una pronuncia di rito dichiarativa dell'inammissibilità del ricorso, per avere la ricorrente omessa di contestare tempestivamente l'ammissione della controinteressata. Per contro, l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale comporterebbe l'applicabilità delle ordinarie coordinate ermeneutiche in tema di interesse ad agire, da cui discenderebbe l'ammissibilità del ricorso e la necessità di adottare una sentenza di merito.

Nel giudizio promosso con ordinanza iscritta al n. 141 del reg. ord. 2018, il rimettente, adito ai sensi dell'art. 120, comma 2-bis, primo periodo, per l'impugnazione del provvedimento di ammissione dei concorrenti, osserva, invece, che dal rigetto delle questioni di legittimità costituzionale deriverebbe l'ammissibilità del ricorso, mentre il loro accoglimento comporterebbe l'adozione di una sentenza di inammissibilità, per essere stato impugnato un atto endoprocedimentale non immediatamente lesivo.

La motivazione è corretta, perché in entrambi gli speculari giudizi (uno sull'aggiudicazione e l'altro sull'ammissione) il giudice *a quo* deve fare applicazione dell'art. 120, comma 2-bis, per decidere sull'ammissibilità dei ricorsi.

4.- È poi non implausibile la motivazione del rimettente sull'applicabilità *ratione temporis* delle norme censurate, ai sensi del combinato disposto degli artt. 204 e 220 del decreto legislativo n. 50 del 2016 (d'ora in avanti: codice dei contratti pubblici), sulla ricorrenza del presupposto di operatività della pubblicazione del provvedimento di ammissione, ai sensi dell'art. 29 del codice dei contratti pubblici, e, quanto al giudizio promosso con l'ordinanza iscritta al n. 138 del reg. ord. del 2018, sulla sussistenza di una controversia avente ad oggetto il possesso in capo all'aggiudicataria di un requisito tecnico-professionale richiesto a pena di esclusione.

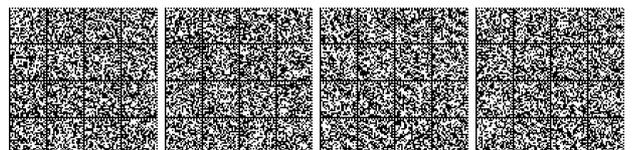
5.- Prima di affrontare il merito delle questioni, è opportuno brevemente tratteggiare la genesi e il contenuto delle norme oggetto dei dubbi di legittimità costituzionale.

5.1.- L'art. 1, comma 1, lettera *bbb*), della legge 28 gennaio 2016, n. 11 (Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture), pur in assenza di un'indicazione in tal senso delle direttive europee, aveva delegato il Governo a revisionare e razionalizzare il rito abbreviato previsto per i giudizi concernenti le procedure di affidamento di pubblici lavori, servizi e forniture, «anche mediante l'introduzione di un rito speciale in camera di consiglio che consent[ia] l'immediata risoluzione del contenzioso relativo all'impugnazione dei provvedimenti di esclusione dalla gara o di ammissione alla gara per carenza dei requisiti di partecipazione; previsione della preclusione della contestazione di vizi attinenti alla fase di esclusione dalla gara o ammissione alla gara nel successivo svolgimento della procedura di gara e in sede di impugnazione dei successivi provvedimenti di valutazione delle offerte e di aggiudicazione, provvisoria e definitiva».

In esecuzione di tale dettagliato criterio di delega, l'art. 204 del codice dei contratti pubblici aveva interpolato l'art. 120 cod. proc. amm., introducendo ai commi 2-bis, 6-bis e 9 un nuovo rito, variamente denominato “super accelerato”, “super veloce”, “super speciale”, speciale “di terzo grado”.

Esso, infatti, era speciale rispetto a quello di cui all'art. 120 cod. proc. amm. (rubricato «Disposizioni specifiche ai giudizi di cui all'articolo 119, comma 1, lettera a»), il quale, a sua volta, è speciale rispetto a quello previsto dall'art. 119 (rubricato «Rito abbreviato comune a determinate materie»), il quale, a sua volta ancora, è speciale rispetto all'ordinario processo di cognizione.

Il legislatore aveva quindi previsto che «il provvedimento che determina le esclusioni dalla procedura di affidamento e le ammissioni ad essa all'esito della valutazione dei requisiti soggettivi, economico-finanziari e tecnico-professionali» dei concorrenti andava impugnato nel termine di trenta giorni, decorrente dalla sua pubblicazione sul profilo del committente della stazione appaltante, ai sensi dell'art. 29, comma 1, del codice dei contratti pubblici; e che «l'omessa impugnazione preclude[va] la facoltà di far valere l'illegittimità derivata dei successivi atti delle procedure di affidamento, anche con ricorso incidentale».



A seguito di un vivace dibattito giurisprudenziale, l'art. 19 del decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56 (Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50), modificando il citato art. 29 del codice dei contratti pubblici, aveva rafforzato il sistema di comunicazione e pubblicità degli atti di ammissione ed esclusione, chiarendo che il termine d'impugnazione decorreva dal momento in cui essi, corredati di motivazione, fossero resi disponibili all'impresa concorrente.

L'art. 120, comma 2-bis, poi, al terzo periodo, recepiva la regola giurisprudenziale secondo cui non sono impugnabili gli atti del procedimento di gara «privi di immediata lesività», ivi compresa la proposta di aggiudicazione (così superando l'orientamento giurisprudenziale che rendeva facoltativa l'impugnazione dell'aggiudicazione provvisoria, di cui essa ha preso il posto).

Il rito “super speciale” non apportava alcuna innovazione con riferimento alle esclusioni, perché la giurisprudenza amministrativa ha sempre ritenuto che esse fossero immediatamente lesive e quindi autonomamente impugnabili, mentre il radicale cambio di rotta riguardava la previsione dell'onere di impugnazione dell'altrui ammissione alla gara, che da sempre era stata considerata contestabile esclusivamente al momento dell'aggiudicazione, quando si conoscono il vincitore e gli altri concorrenti “perdenti”, che solo allora acquistano interesse a fare valere l'illegittimità dell'ammissione dell'aggiudicatario e dei soggetti che li precedono in graduatoria.

Il rito si caratterizzava per una (ulteriore) abbreviazione di tutti i termini processuali ed una logica iperacceleratoria di tutte le attività processuali (commi 6-bis e 9).

6.- Nel merito, con la prima questione il rimettente dubita della legittimità costituzionale dell'art. 120, comma 2-bis, cod. proc. amm., perché, in violazione dei principi di ragionevolezza e di effettività della tutela giurisdizionale (artt. 3 e 24 Cost.), impone al soggetto partecipante alla gara, in un momento in cui non ha alcun interesse concreto all'attivazione dell'iniziativa giurisdizionale, un onere di impugnazione economicamente gravoso, cui è correlata una «sanzione» eccessiva e sproporzionata, ossia la preclusione a fare valere le doglianze avverso le ammissioni nei giudizi a valle sull'aggiudicazione, che sola, per contro, fa sorgere in capo al concorrente l'interesse concreto ed attuale al ricorso.

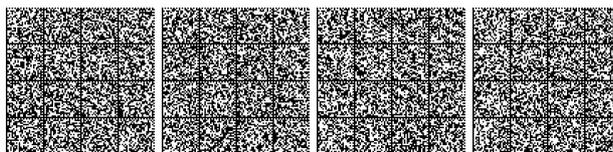
7.- È noto che il legislatore gode di ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali (*ex multis*, sentenze n. 172, n. 160, n. 139 e n. 45 del 2019, n. 225, n. 77 del 2018, n. 241, n. 94 del 2017) e nella fissazione di termini di decadenza o prescrizione, ovvero di altre disposizioni condizionanti l'azione (tra le tante, sentenze n. 45 del 2019, n. 6 del 2018, n. 94 del 2017 e n. 155 del 2014), «con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute (*ex plurimis*, sentenze n. 44 del 2016, n. 23 del 2015 e n. 157 del 2014), che si ravvisa, con riferimento specifico all'art. 24 Cost., ogniqualvolta emerga un'ingiustificabile compressione del diritto di agire (sentenze n. 44 del 2016 e n. 335 del 2004)» (sentenza n. 121 del 2016).

In particolare, questa Corte ha costantemente affermato che l'art. 24 Cost. non comporta che il cittadino debba conseguire la tutela giurisdizionale sempre nello stesso modo e con i medesimi effetti, purché non vengano imposti oneri o prescritte modalità tali da rendere impossibile o estremamente difficile l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale (tra le tante, sentenze n. 199 del 2017, n. 121 e n. 44 del 2016).

8.- Nella specie, la ragione dell'introduzione del rito “super speciale” è stata individuata nell'esigenza di «definire la platea dei soggetti ammessi alla gara in un momento antecedente all'esame delle offerte» (Consiglio di Stato, Adunanza della commissione speciale, parere n. 855 del 1° aprile 2016, avente ad oggetto lo schema di decreto legislativo recante «Codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione», ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 28 gennaio 2016, n.11), con la conseguente creazione di un «nuovo modello complessivo di contenzioso a duplice sequenza, disgiunto per fasi successive del procedimento di gara, dove la raggiunta certezza preventiva circa la res controversa della prima è immaginata come presupposto di sicurezza della seconda» (Consiglio di Stato, sezione quinta, 14 marzo 2017, n. 1059).

Ciò al fine precipuo di evitare «che con l'impugnazione dell'aggiudicazione possano essere fatti valere vizi attinenti alla fase della verifica dei requisiti di partecipazione alla gara, il cui eventuale accoglimento farebbe regredire il procedimento alla fase [...] di ammissione (con grave spreco di tempo e di energie lavorative, oltre [al] pericolo di perdita del finanziamento, il tutto nell'ottica dei principi di efficienza, speditezza ed economicità, oltre che di proporzionalità del procedimento di gara)» (Consiglio di Stato, Adunanza della Commissione speciale del 22 marzo 2017, parere n. 782 citato).

In questo stesso senso si è pronunciata anche la Corte di giustizia, chiamata dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte a decidere sulla compatibilità del rito in questione con la disciplina europea in materia di diritto di difesa, di giusto processo e di effettività sostanziale della tutela (e, in particolare, con l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, e con l'art. 1, paragrafi 1 e 2-*quater*, della direttiva n. 89/665/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1989, che coordina



le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e di lavori). Il giudice europeo, nel fornire risposta positiva, condizionata all'effettiva conoscenza delle ragioni poste a fondamento dei provvedimenti di ammissione ed esclusione, ha osservato che «la realizzazione completa degli obiettivi perseguiti dalla direttiva 89/665 sarebbe compromessa se ai candidati e agli offerenti fosse consentito far valere, in qualsiasi momento del procedimento di aggiudicazione, infrazioni alle norme di aggiudicazione degli appalti, obbligando quindi l'amministrazione aggiudicatrice a ricominciare l'intero procedimento al fine di correggere tali infrazioni» (Corte di giustizia, quarta sezione, ordinanza del 14 febbraio 2019, in causa C-54/18, Cooperativa Animazione Valdocco Soc. coop. soc. Impresa Sociale Onlus).

8.1.- Si è poi rilevato dall'Adunanza della Commissione speciale del Consiglio di Stato (nel citato parere n. 782 del 2017) che con l'introduzione del rito "super speciale" il legislatore aveva anche inteso porre rimedio alla proliferazione incontrollata dei giudizi "retrospettivi", incentrati, attraverso il fuoco incrociato dei ricorsi principali e incidentali escludenti, sui requisiti di ammissione alla gara, così neutralizzando, per quanto possibile, «l'effetto "perverso" del ricorso incidentale», anche alla luce del difficile dialogo con la Corte di Giustizia in relazione a tale istituto (dialogo reso ancora più problematico dalla recente sentenza, 5 settembre 2019, sezione decima, in causa C-333/18, Lombardi srl, resa su rinvio pregiudiziale dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato).

9.- Alla stregua di tali considerazioni, tutte condivisibili, la scelta di introdurre il rito in esame non può ritenersi irragionevole, né l'onere di immediata impugnazione e la correlata preclusione processuale, secondo lo schema classico del giudizio impugnatorio, sono tali da rendere impossibile o estremamente difficile l'esercizio del diritto di difesa.

10.- Quanto alla dedotta violazione degli artt. 24, 103 e 113 Cost., va invece verificato l'assunto del rimettente, secondo cui l'aver imposto l'attivazione processuale in un momento in cui il ricorrente non ha un interesse concreto all'impugnazione configurerebbe un'ipotesi di giurisdizione di tipo oggettivo.

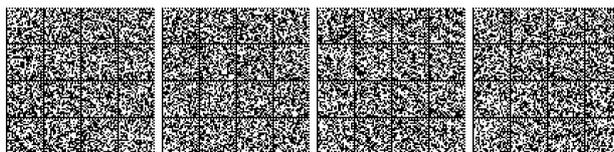
11.- Non vi è dubbio che, alla luce degli invocati parametri costituzionali, la giurisdizione amministrativa, nelle controversie tra amministrati e pubblico potere, sia primariamente rivolta alla tutela delle situazioni giuridiche soggettive e solo mediamente al ripristino della legalità dell'azione amministrativa, legalità che pertanto può e deve essere processualmente perseguita entro e non oltre il perimetro dato dalle esigenze di tutela giurisdizionale dei cittadini.

Nel caso di specie, tuttavia, deve escludersi che il legislatore abbia configurato una giurisdizione di tipo oggettivo volta a tutelare in via esclusiva o prioritaria l'interesse generale alla correttezza e trasparenza delle procedure di affidamento, avendo piuttosto inteso dare autonoma rilevanza all'interesse strumentale o procedimentale del concorrente alla corretta formazione della platea dei soggetti partecipanti alla gara (Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenza 26 aprile 2018, n. 4), interesse che è proprio e personale del concorrente, poiché la maggiore o minore estensione di quella platea incide oggettivamente sulla chance di aggiudicazione (Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenza 11 maggio 2018, n. 6).

Nello stesso senso si è espressa la Corte di giustizia, secondo cui il rischio che un provvedimento illegittimo di ammissione di un concorrente a una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico possa cagionare un danno «è sufficiente a giustificare un immediato interesse ad impugnare detto provvedimento, indipendentemente dal pregiudizio che può inoltre derivare dall'assegnazione dell'appalto ad un altro candidato» (Corte di giustizia, quarta sezione, ordinanza 14 febbraio 2019, in causa C-54/18, Cooperativa Animazione Valdocco Soc. coop. soc. Impresa Sociale Onlus), il che evidentemente presuppone il riconoscimento della chance di aggiudicazione come utilità intermedia autonomamente tutelata.

11.1.- Del resto, non mancano nell'ordinamento altre ipotesi positivizzate, in via normativa o giurisprudenziale, di tutela di interessi non "finali" (Consiglio di Stato, sezione sesta, 25 febbraio 2019, n. 1321). È il caso, per restare nell'ambito delle procedure di affidamento, dell'interesse strumentale alla edizione della gara che sia illegittimamente mancata, laddove il ricorrente non agisce, nell'immediato, per l'aggiudicazione ma per il suo interesse a partecipare alla procedura; ovvero, dell'interesse strumentale alla sua caducazione, pacificamente riconosciuto dalla giurisprudenza amministrativa, sempre che sussistano in concreto ragionevoli possibilità di ottenere l'utilità richiesta (Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenze 25 febbraio 2014, n. 9, e 7 aprile 2011, n. 4).

11.2.- In effetti, se è vero che gli artt. 24, 103 e 113 Cost., in linea con le acquisizioni della giurisprudenza del Consiglio di Stato, hanno posto al centro della giurisdizione amministrativa l'interesse sostanziale al bene della vita, deve anche riconoscersi che attribuire rilevanza, in casi particolari, ad interessi strumentali può comportare un ampliamento della tutela attraverso una sua anticipazione e non è distonico rispetto ai ricordati precetti costituzionali, sempre che sussista un solido collegamento con l'interesse finale e non si tratti di un espediente per garantire la legalità in sé dell'azione amministrativa, anche al costo di alterare l'equilibrio del rapporto tra le parti proprio dei processi a carattere dispositivo.



12.- In conclusione, la scelta del legislatore di fare emergere, all'interno del procedimento di gara, un distinto interesse strumentale a contestare l'ammissione di altri concorrenti non altera la struttura soggettiva della giurisdizione amministrativa e pertanto non è lesiva degli invocati parametri costituzionali.

13.- Le norme censurate resistono anche al più volte ripetuto rilievo, trasversale a tutte le questioni, che il rito in esame inciderebbe sul diritto di difesa per via dei costi eccessivi imposti alla parte ricorrente, che si troverebbe a dovere versare uno o più (elevati) contributi unificati per i giudizi intrapresi avverso le ammissioni ed un altro (parimenti elevato) contributo unificato per il ricorso avverso l'aggiudicazione, sicché, in sostanza, essa sarebbe dissuasa dal proporre iniziative giurisdizionali «anticipate».

Tale aspetto - anche se indubbiamente merita un'attenta riflessione, come già segnalato dall'Adunanza della commissione speciale del Consiglio di Stato nel parere n. 855 del 21 marzo 2016 - è, nell'argomentazione del rimettente, ancillare rispetto alla tesi principale, sicché, una volta ritenuta legittima l'emersione legislativa dell'interesse procedimentale alla corretta cristallizzazione della platea dei concorrenti, esso non mantiene un'autonoma forza logica.

In ogni caso, il costo in tesi eccessivo del cumulo dei contributi unificati non può essere motivo di illegittimità costituzionale delle norme istitutive del rito "super speciale" ma, eventualmente, di quelle che regolano l'imposizione o la misura del contributo medesimo, norme, quest'ultime, non oggetto dell'odierno scrutinio di costituzionalità.

14.- Il TAR Puglia lamenta, poi, la violazione del principio di eguaglianza, perché le disposizioni censurate irragionevolmente diversificherebbero le ammissioni rispetto agli altri atti endoprocedimentali, per i quali il terzo periodo dell'art. 120, comma 2-bis, ribadisce la regola della non immediata impugnabilità.

15.- L'infondatezza della questione è implicita nelle considerazioni già svolte: al riconoscimento, nel caso di specie, della rilevanza dell'interesse strumentale consegue la legittimità del diverso trattamento normativo.

16.- In un breve passaggio delle ordinanze il rimettente deduce la congiunta violazione degli artt. 24 e 111 Cost., perché il rito "super speciale", in alternativa al già cennato effetto dissuasivo delle iniziative giurisdizionali, «potrebbe» avere «un effetto di proliferazione dei ricorsi» non compatibile con il principio di ragionevole durata del processo.

17.- La questione, non ulteriormente sviluppata, è inammissibile per contraddittorietà e perplessità, poiché il TAR Puglia stringatamente prospetta una violazione alternativa ed opposta di differenti parametri costituzionali: il rito "super speciale" potrebbe avere un effetto dissuasivo delle controversie o, al contrario, un effetto moltiplicativo delle stesse.

18.- Da ultimo, il rimettente dubita della legittimità costituzionale delle norme censurate per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 e 13 CEDU, perché tali parametri convenzionali, nell'assicurare l'effettività della tutela giurisdizionale, implicherebbero la libertà del ricorrente di autodeterminarsi in ordine alla concretezza ed attualità dell'interesse ad agire contro le altrui ammissioni alla gara.

19.- In realtà, la Corte EDU lascia all'autonomia degli Stati membri un certo margine di apprezzamento nella configurazione del diritto di accesso a un tribunale e, in particolare, nella previsione di eventuali limiti, a condizione che siano posti per uno scopo legittimo, rispettino il principio di proporzionalità e non abbiano l'effetto di rendere impossibile od oltremodo difficile l'esercizio del diritto convenzionale (tra le tante, Corte EDU, prima sezione, Dimitras contro Grecia, 19 aprile 2018, ricorso n. 11946/11; Corte EDU, prima sezione, Samarzdic contro Croazia, 20 luglio 2017, ricorso n. 32486/14; Corte EDU, prima sezione, Shuli contro Grecia, 13 luglio 2017, ricorso n. 71891/10; Corte EDU, prima sezione, Center for the development of analytical psychology contro Macedonia, 15 giugno 2017, ricorso n. 29545/10; Corte EDU, Grande Camera, Lupeni Greek Catholic Parish e altri contro Romania, 29 novembre 2016, ricorso n. 76943/11).

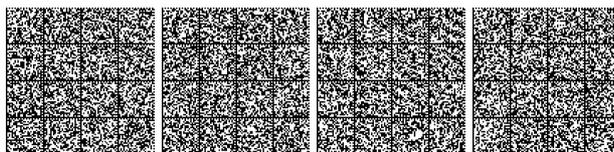
Poiché, dunque, la giurisprudenza convenzionale segue direttrici ermeneutiche analoghe a quelle di questa Corte in relazione al diritto di difesa e alla sua effettività, deve escludersi il contrasto con gli invocati parametri interposti per le stesse ragioni sopra evidenziate in relazione alla dedotta violazione degli artt. 3 e 24 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 120, comma 2-bis, dell'Allegato I (Codice del processo amministrativo) 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), sollevata, in riferimento agli artt. 24 e 111 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia con le ordinanze indicate in epigrafe;



2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 120, comma 2-bis, dell'Allegato 1 (Codice del processo amministrativo) al decreto legislativo n. 104 del 2010, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, 103, 113 e 117, primo comma, della Costituzione - quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 - dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 novembre 2019.

F.to:

Aldo CAROSI, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 dicembre 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190271

N. 272

Ordinanza 6 novembre - 13 dicembre 2019

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Bilancio e contabilità pubblica - Riparto del contributo annuale alla finanza pubblica tra le autonomie speciali - Determinazione con decreti ministeriali degli accantonamenti per gli anni 2017 e 2018 - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Valle d'Aosta - Successiva rinuncia - Estinzione del processo.

- Decreti del Ministro dell'economia e delle finanze del 9 maggio 2017 e del 28 marzo 2018.
- Costituzione, artt. 3, 117, terzo comma, 119, 136 e 137; statuto speciale per la Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), artt. 2, lettera a), 3, lettera f), 4, primo comma, 12, primo comma, 48-bis e 50; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10.

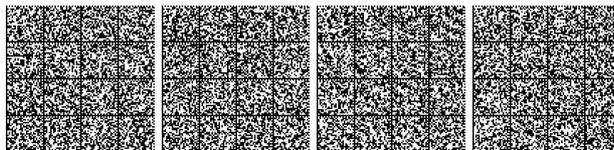
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Aldo CAROSI;

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

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nei giudizi per conflitti di attribuzione tra enti sorti a seguito dei decreti del Ministro dell'economia e delle finanze 9 maggio 2017 (Riparto del contributo alla finanza pubblica previsto dall'articolo 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, tra le regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano. Determinazione dell'accantonamento per l'anno 2017) e 28 marzo 2018 (Riparto del contributo alla finanza pubblica tra le regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano. Determinazione dell'accantonamento per l'anno 2018), con ricorsi promossi dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/ Vallée d'Aoste, notificati il 7-10 luglio 2017 e il 30 maggio-4 giugno 2018, depositati in cancelleria l'11 luglio 2017 e il 1° giugno 2018, rispettivamente iscritti al n. 6 del registro conflitti tra enti 2017 e al n. 4 del registro conflitti tra enti 2018 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 33, prima serie speciale, dell'anno 2017 e n. 25, prima serie speciale, dell'anno 2018.

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

udito nella camera di consiglio del 23 ottobre 2019 il Giudice relatore Aldo Carosi.

Ritenuto che, con ricorso spedito per la notificazione il 7 luglio 2017 e depositato l'11 luglio 2017, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha sollevato conflitto di attribuzione contro il Presidente del Consiglio dei ministri e il Ministro dell'economia e delle finanze, chiedendo a questa Corte di dichiarare che non spettava allo Stato e, per esso, al Ministero dell'economia e delle finanze, adottare il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 9 maggio 2017 (Riparto del contributo alla finanza pubblica previsto dall'articolo 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, tra le regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano. Determinazione dell'accantonamento per l'anno 2017);

che, con successivo ricorso spedito per la notificazione il 30 maggio 2018 e depositato il 1° giugno 2018, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha sollevato conflitto di attribuzione contro il Presidente del Consiglio dei ministri e il Ministro dell'economia e delle finanze, chiedendo a questa Corte di dichiarare che non spettava allo Stato e, per esso, al Ministero dell'economia e delle finanze, adottare il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 28 marzo 2018 (Riparto del contributo alla finanza pubblica tra le regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano. Determinazione dell'accantonamento per l'anno 2018);

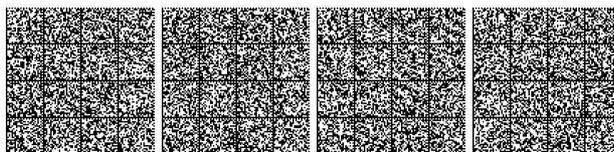
che, con i citati ricorsi per conflitto di attribuzione, la Regione censura i decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, rispettivamente relativi al 2017 e al 2018, con cui viene determinato e ripartito tra le autonomie speciali il contributo annuale alla finanza pubblica in capo a esse disposto dall'art. 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135;

che, ad avviso della ricorrente, i decreti in considerazione, imponendo e stabilizzando un contributo previsto in applicazione del patto di stabilità a cui la ricorrente non è più soggetta e non più dovuto a decorrere dal 2017, nonché il meccanismo dell'accantonamento a esso connesso, violerebbero anzitutto gli artt. 48-*bis* e 50 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), in relazione agli artt. da 2 a 7 della legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta), che stabiliscono le quote di partecipazione regionale ai tributi erariali, la cui entità risulterebbe unilateralmente modificata dai decreti impugnati, in spregio alle procedure statutariamente previste al riguardo;

che, inoltre, risulterebbe contraddetto il principio di leale collaborazione, per la mancata adozione del metodo pattizio, che si imporrebbe nella regolazione dei rapporti finanziari tra Stato e autonomie speciali, e per l'aumento del debito dello Stato nei confronti della Regione, maturato per effetto della reiterazione annuale dell'accantonamento;

che sarebbero altresì violati gli artt. 2, lettera *a*), 3, lettera *f*), 4, primo comma, e 12, primo comma, dello statuto, nonché gli artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione e 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), a presidio dell'autonomia organizzativa e finanziaria regionale;

che risulterebbe lesa anche il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., sia perché il meccanismo dell'accantonamento, benché destinato a operare solo fino all'adozione delle norme di attuazione di cui all'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), finirebbe, in mancanza della previsione di un termine al riguardo, per applicarsi indefinitamente; sia perché i decreti ministeriali, ripetendo quanto previsto a livello legislativo, determinerebbero l'accantonamento in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi, senza tener conto della diversa allocazione delle tipologie di spesa da parte delle singole autonomie speciali e della dimensione della loro finanza;



che, infine, sarebbero violati gli artt. 136 e 137 Cost., per il contrasto con il giudicato costituzionale formatosi a seguito della sentenza n. 77 del 2015 di questa Corte, che avrebbe escluso l'illegittimità dell'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, di cui i decreti ministeriali sarebbero applicativi, alla stregua della temporaneità di contributo e accantonamento e del loro venir meno a decorrere dal 2017;

che si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, sostenendo che il concorso alla finanza pubblica previsto dall'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, originariamente destinato a cessare nel 2017, sarebbe stato prorogato al 2018 dall'art. 1, comma 415, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», rimanendo così rispettoso del requisito della transitorietà;

che detto concorso non sarebbe stato travolto dal passaggio dal regime del patto di stabilità a quello dell'equilibrio di bilancio, applicabile alla Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste a decorrere dal 2017, con la conseguenza che correttamente i decreti censurati avrebbero provveduto a determinarne l'ammontare;

che, d'altra parte, la sua imposizione si giustificerebbe quale misura di coordinamento della finanza pubblica, cui sarebbero soggette pure le autonomie speciali, rimettendo a una fase successiva l'attuazione del principio consensualistico, così come previsto dall'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, fondante anche l'accantonamento e la relativa determinazione in proporzione alle spese sostenute per i consumi intermedi.

Considerato che, in ragione della connessione soggettiva e oggettiva e della sostanziale identità delle censure proposte, i ricorsi vanno trattati congiuntamente e decisi con un'unica pronuncia;

che, con riguardo a entrambi i ricorsi indicati in epigrafe, sono intervenuti atti di rinuncia da parte della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, depositati il 28 gennaio 2019, previa conforme deliberazione della Giunta regionale dell'11 gennaio 2019;

che le rinunce sono state accettate dal Presidente del Consiglio dei ministri a seguito di deliberazione consiliare dell'11 giugno 2019;

che la rinuncia al ricorso per conflitto di attribuzione tra enti accettata dalla controparte costituita determina, ai sensi dell'art. 25, comma 5, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo.

Visti l'art. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e gli artt. 9, comma 2, e 25, comma 5, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,
dichiara estinto il processo.*

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

F.to:

Aldo CAROSI, *Presidente
e Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 dicembre 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 273

Ordinanza 6 novembre - 13 dicembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Contenzioso tributario - Procedimento dinanzi alla commissione tributaria provinciale - Costituzione tardiva del ricorrente - Dichiarazione di inammissibilità del ricorso in sede di esame preliminare da parte del presidente della sezione - Denunciata irragionevole disparità di trattamento rispetto all'attore nel processo civile (facoltizzato, in caso di costituzione tempestiva del convenuto, a costituirsi fino alla prima udienza) nonché violazione del diritto di difesa e dei principi del giusto processo - Manifesta infondatezza delle questioni.

- Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, artt. 22, commi 1 e 2, e 27, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Aldo CAROSI;

Giudici: Marta CARTABIA, 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 degli artt. 22, commi 1 e 2, e 27, comma 1, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Genova nel procedimento vertente tra My Home in Portofino srl in liquidazione e Agenzia delle entrate, Ufficio Genova 1, con ordinanza del 1° aprile 2009, iscritta al n. 85 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2019.

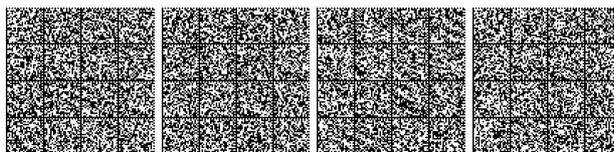
Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 6 novembre 2019 il Giudice relatore Aldo Carosi.

Ritenuto che la Commissione tributaria provinciale di Genova, con ordinanza del 1° aprile 2009 (reg. ord. n. 85 del 2019), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 22, commi 1 e 2, e 27, comma 1, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione;

che il rimettente premette di essere investito del reclamo, promosso da My Home in Portofino srl in liquidazione, avverso il decreto presidenziale, emesso ai sensi dell'art. 27 del d.lgs. n. 546 del 1992, di inammissibilità del ricorso con il quale è stato impugnato un avviso di accertamento relativo al reddito d'impresa dell'anno 2004 ed emesso ai fini delle imposte dirette e dell'IVA;

che difatti la società ricorrente non si era costituita in giudizio nel termine di trenta giorni dalla proposizione del ricorso, come previsto dall'art. 22 del medesimo d.lgs. n. 546 del 1992, bensì solo successivamente al menzionato decreto presidenziale di inammissibilità, dopo la tempestiva costituzione in giudizio della resistente Agenzia delle entrate e pochi giorni prima della proposizione del reclamo;



che, quanto alla rilevanza, essa sarebbe legata al diverso esito del giudizio in corso qualora venissero accolte le odierne questioni: nel caso di infondatezza, infatti, il reclamo dovrebbe essere rigettato con sentenza di inammissibilità e la ricorrente verrebbe definitivamente privata del diritto di contestare la pretesa impositiva oggetto dell'impugnazione;

che, in considerazione del tenore letterale, dovrebbe escludersi la possibilità di adottare una interpretazione costituzionalmente orientata delle norme censurate, posto che l'inequivocabile loro formulazione non ne consentirebbe un'esegesi tale da condurre alla prosecuzione del processo nonostante la tardività della costituzione in giudizio della società ricorrente;

che, quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente ritiene irragionevole la disparità di trattamento tra il ricorrente nel giudizio tributario e l'attore nel processo civile, il quale, nell'ipotesi di mancata costituzione in giudizio nel termine a lui assegnato e di costituzione tempestiva del convenuto, conserva, ai sensi dell'art. 171, secondo comma, del codice di procedura civile, la possibilità di costituirsi fino alla prima udienza;

che il riconoscimento di detta facoltà anche nel processo tributario non rallenterebbe, infatti, il giudizio in maniera apprezzabile, dal momento che il ricorso potrebbe essere esaminato in una udienza pubblica da fissare successivamente alla costituzione del resistente nel rispetto di trenta giorni liberi, secondo quanto previsto dagli artt. 30 e seguenti del d.lgs. n. 546 del 1992;

che in definitiva, secondo il rimettente, «si tratterebbe di sopprimere l'esame preliminare del ricorso, regolato dagli artt. 27 e 28, d.lgs. 31.12.1992, n. 546 e prevedere la trattazione della controversia con le modalità di cui agli artt. 30 e segg. del decreto da ultimo citato anche in caso di tardiva costituzione in giudizio del ricorrente»;

che, inoltre, in assenza di un apprezzabile ritardo nel processo di accertamento e riscossione dei tributi e, dunque, di un sensibile pregiudizio alla tutela dell'interesse fiscale, la disciplina in esame si risolverebbe anche in una lesione del diritto di difesa, garantito dall'art. 24 Cost., dal momento che il contribuente verrebbe illegittimamente privato del diritto di agire in giudizio per la tutela dei propri interessi (sono richiamate, a riguardo, le sentenze n. 283 del 1987, n. 61 del 1970 e n. 157 del 1969);

che, infine, il regime processuale previsto dagli artt. 22 e 27 del d.lgs. n. 546 del 1992 sarebbe in contrasto anche con «i principi del “giusto processo”», introdotti dal 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»;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha innanzitutto eccepito l'inammissibilità delle questioni: dall'ordinanza di rimessione si evince difatti che la ricorrente non si è costituita alla prima udienza, bensì successivamente alla declaratoria di inammissibilità, e, conseguentemente, la questione, volta a consentire la costituzione tardiva del ricorrente in prima udienza, sarebbe inammissibile per difetto di rilevanza;

che, nel merito, le questioni sarebbero comunque non fondate;

che, riguardo alla dedotta violazione dell'art. 3 Cost., questa Corte avrebbe più volte ritenuto che la natura impugnatoria, nonché le specificità e le peculiarità del processo tributario ne giustificano una disciplina differenziata;

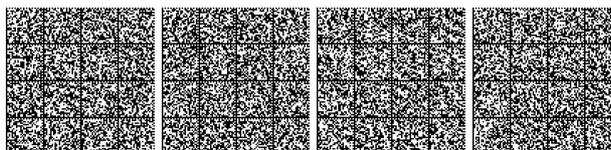
che, nel caso in esame, la previsione censurata non creerebbe alcun ostacolo all'esercizio dei diritti, ma predisporrebbe una reazione immediata all'inerzia ingiustificata della parte a tutela dell'interesse pubblico alla certezza del diritto e alla riscossione dei tributi;

che il raffronto tra le discipline andrebbe quindi operato con giudizi analoghi, di tipo impugnatorio, quale, innanzitutto, il processo amministrativo;

che anche nel processo ordinario di cognizione, d'altronde, la mancata costituzione dell'attore nei termini comporterebbe la decadenza nel giudizio di appello (art. 348, primo comma, cod. proc. civ.), così come nell'opposizione a decreto ingiuntivo (art. 647 cod. proc. civ.), la mancata o ritardata costituzione dell'opponente determinerebbe l'improcedibilità dell'opposizione stessa;

che, quanto alle censure sollevate in riferimento all'art. 24 Cost., il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene non pertinenti i “precedenti” di questa Corte richiamati dal rimettente e, comunque, generica la prospettazione della violazione del diritto di difesa, con conseguente inammissibilità, prima ancora dell'infondatezza, della relativa questione, così come di quella sollevata in riferimento all'art. 111 Cost., non essendo chiaro quale sia il meccanismo che configurerebbe per il contribuente la «trappola» menzionata nell'ordinanza di rimessione;

che in una successiva memoria, il Presidente del Consiglio dei ministri ha insistito nelle rassegnate conclusioni.



Considerato che nel corso di un procedimento di reclamo avverso il decreto presidenziale inaudita altera parte, emesso ai sensi dell'art. 27, comma 1, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), con cui è stata dichiarata l'inammissibilità del ricorso per tardiva costituzione del ricorrente, la Commissione tributaria provinciale di Genova, con l'ordinanza in epigrafe indicata, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 22 e 27 del medesimo d.lgs. n. 546 del 1992, per violazione degli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione;

che, in base alle disposizioni censurate, il ricorrente, entro trenta giorni dalla proposizione del ricorso, a pena d'inammissibilità, si costituisce in giudizio depositando nella segreteria della commissione tributaria adita, o trasmettendo a mezzo posta, il ricorso notificato, consegnato o spedito per posta, con fotocopia della ricevuta di deposito o della spedizione per raccomandata a mezzo del servizio postale (art. 22, comma 1, primo periodo); l'inammissibilità del ricorso è rilevabile d'ufficio in ogni stato e grado del giudizio, anche se la parte resistente si costituisce regolarmente (art. 22, comma 2); infine, 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 (art. 27, comma 1);

che, secondo il rimettente, le questioni sarebbero rilevanti, in quanto, in base alle disposizioni censurate, il reclamo sarebbe infondato e il ricorso inammissibile e, d'altronde, sarebbe esclusa la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata delle menzionate disposizioni, in considerazione del loro chiaro tenore letterale;

che, nel merito, le questioni sarebbero non manifestamente infondate, innanzitutto in relazione all'art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevole disparità di trattamento tra il ricorrente nel giudizio tributario e l'attore nel processo civile, il quale, ai sensi dell'art. 171, secondo comma, del codice di procedura civile, nell'ipotesi di mancata costituzione in giudizio nel termine a lui assegnato e di costituzione tempestiva del convenuto, ha facoltà di costituirsi tardivamente fino alla prima udienza;

che è inoltre dedotta la lesione dell'art. 24 Cost., per violazione del diritto di difesa, in quanto, in assenza di un apprezzabile ritardo nel processo di accertamento e di riscossione dei tributi, la tutela dell'interesse fiscale non potrebbe privare il contribuente del diritto di agire in giudizio per la tutela dei propri interessi;

che sarebbero infine violati i principi del «giusto processo» introdotti dall'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»;

che, in via preliminare, l'eccezione di inammissibilità per difetto di rilevanza sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato in ragione del fatto che il ricorrente non si fosse costituito in prima udienza, bensì nella segreteria della commissione tributaria, deve essere rigettata poiché oggetto delle questioni in esame è proprio la facoltà di costituirsi in udienza, preclusa alla luce del vigente assetto normativo, il quale consente la declaratoria di inammissibilità in limine litis ai sensi dell'art. 27 del d.lgs. n. 546 del 1992;

che, difatti, il rimettente mira a eliminare la sanzione dell'inammissibilità del ricorso in caso di tardiva costituzione del ricorrente, allorché la parte resistente si sia costituita e, conseguentemente, a precludere la declaratoria di inammissibilità in sede di esame preliminare del ricorso ai sensi dell'art. 27 del d.lgs. n. 546 del 1992;

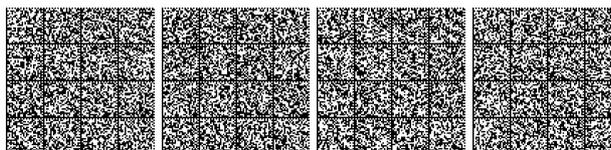
che, secondo il rimettente, per effetto del rinvio operato dall'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 546 del 1992, in caso di accoglimento delle questioni, diverrebbe applicabile il regime previsto dall'art. 171, secondo comma, cod. proc. civ., prospettato come *tertium comparationis*;

che, così delimitato il *petitum*, nel merito, le questioni sono manifestamente infondate;

che, com'è noto, il legislatore gode di ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali, fermo restando il limite della manifesta irragionevolezza (*ex plurimis*, sentenze n. 45 del 2019; n. 225, n. 77 e n. 45 del 2018);

che, in particolare, questa Corte ha più volte chiarito «che non esiste un principio costituzionale di necessaria uniformità tra i diversi tipi di processo (*ex plurimis* sentenze n. 165 e n. 18 del 2000, n. 82 del 1996; ordinanza n. 217 del 2000), e, più specificatamente, un principio di uniformità del processo tributario e di quello civile (tra le altre, ordinanze n. 316 del 2008, n. 303 del 2002, n. 330 e n. 329 del 2000, n. 8 del 1999)» (sentenza n. 199 del 2017);

che, con riferimento all'art. 3 Cost., è affermazione costante quella per cui la giurisdizione tributaria, rispetto a quella civile ed amministrativa, conserva una sua specificità (*ex multis* sentenze n. 165 del 2000 e n. 53 del 1998), correlata sia alla configurazione del processo tributario come processo impugnatorio, sia al rapporto sostanziale oggetto del giudizio, rapporto «che attiene alla fondamentale ed imprescindibile esigenza dello Stato di reperire i mezzi per l'esercizio delle sue funzioni attraverso l'attività dell'Amministrazione finanziaria, la quale ha il potere-dovere di provvedere, con atti autoritativi, all'accertamento ed alla pronta riscossione dei tributi» (sentenza n. 53 del 1998);



che, alla luce di tali premesse e in relazione, specificamente, all'asserita lesione del principio di eguaglianza, con riferimento al *tertium comparationis* dedotto nell'odierno giudizio (art. 171 cod. proc. civ.), assume dunque particolare rilievo la specificità della giurisdizione tributaria, correlata a un giudizio di tipo impugnatorio, instaurato entro stretti limiti di decadenza, di provvedimenti autoritativi, in cui la definitività della posizione sostanziale in essi racchiusa è garanzia di certezza e stabilità dei rapporti giuridici tributari;

che, peraltro, con specifico riferimento alla tardiva costituzione dell'opponente nel procedimento per decreto ingiuntivo (art. 647 cod. proc. civ.), questa Corte, chiamata a scrutinare la pretesa disparità di trattamento rispetto alla disciplina della costituzione in giudizio dell'attore nel processo ordinario, ha già osservato che i termini posti, in quell'occasione, a raffronto dal rimettente sono privi di omogeneità e quindi non comparabili, in quanto, attesa la natura impugnatoria dell'opposizione a decreto ingiuntivo, il parallelo sarebbe potuto eventualmente porsi con la disciplina della costituzione in giudizio dell'appellante, in relazione alla quale doveva comunque escludersi l'asserita disegualianza, essendo prevista anche per l'appellante analoga sanzione di improcedibilità in caso di costituzione tardiva (ordinanze n. 154 del 2005 e n. 239 del 2000);

che, in conclusione, l'eterogeneità dell'elemento di raffronto del giudizio di eguaglianza comporta la manifesta infondatezza della relativa questione (ordinanze n. 202 del 2018, n. 290 del 2016 e n. 165 del 2015);

che, del pari, sono manifestamente infondate le censure sollevate in riferimento agli artt. 24 e 111 Cost.;

che, con riferimento ai predetti parametri, secondo la giurisprudenza di questa Corte, la discrezionalità del legislatore nella conformazione degli istituti processuali incontra il limite nella esigenza che «non vengano imposti oneri tali o non vengano prescritte modalità tali da rendere impossibile o estremamente difficile l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale» (sentenza n. 121 del 2016; tra le tante, nello stesso senso, sentenze n. 199 del 2017, n. 44 del 2016, n. 117 del 2012 e n. 237 del 2007);

che l'onere della costituzione in giudizio del ricorrente entro trenta giorni dall'ultima notifica, di per sé non eccessivamente gravoso, non è manifestamente irragionevole in quanto, come dianzi evidenziato, funzionale al consolidamento dell'atto amministrativo e alla tutela dell'interesse pubblico alla certezza e stabilità della pretesa finanziaria oggetto del provvedimento impugnato;

che, infine, dalle argomentazioni che precedono consegue anche il rigetto della questione sollevata in riferimento all'art. 111 Cost. - peraltro genericamente evocato - in quanto priva di autonomia rispetto a quella riferita all'art. 24 Cost.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 22, commi 1 e 2, e 27, comma 1, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Genova con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

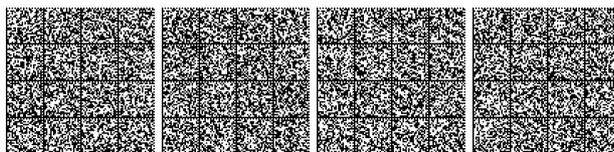
Aldo CAROSI, *Presidente*
e *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 dicembre 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 112

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 dicembre 2019
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Rifiuti - Norme della Regione Marche - Criteri di localizzazione degli impianti di combustione dei rifiuti e del combustibile solido secondario (CSS) - Individuazione della distanza minima dai centri abitati e da funzioni sensibili - Criteri per la considerazione della distanza dai centri abitati.

- Legge della Regione Marche 18 settembre 2019, n. 29 (Criteri localizzativi degli impianti di combustione dei rifiuti e del (CSS), articoli 1 e 2 e, in via consequenziale, artt. 3, 4 e 5.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12, è domiciliato,

Nei confronti della Regione Marche in persona del suo Presidente per la dichiarazione della illegittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 «nonché, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27, legge n. 87/1953, degli articoli 3, 4 e 5» della legge regionale 18 settembre 2019, n. 29, concernente: «Criteri Localizzativi degli impianti di combustione dei rifiuti e del CSS», (pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Marche n. 76 del 26 settembre 2019).

La legge della Regione Marche 18 settembre 2019, n. 29, recante: «Criteri Localizzativi degli impianti di combustione dei rifiuti e del CSS», all'art. 1, rubricato (Finalità), prevede che: «1. Questa legge definisce i criteri per l'individuazione dei luoghi idonei ad accogliere gli impianti di combustione del combustibile solido secondario (CSS) e quelli rientranti nelle tipologie di cui ai punti 1 e 10 dell'Allegato 2, Suballegato 1 (Norme tecniche per l'utilizzazione dei rifiuti non pericolosi come combustibili o come altro mezzo per produrre energia), del decreto del Ministero dell'ambiente 5 febbraio 1998 (Individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero ai sensi degli articoli 31 e 33 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22)».

Il successivo art. 2, sotto la rubrica (Criteri di Localizzazione), prevede poi che: «1. Gli impianti di cui all'art. 1 devono essere ubicati ad una distanza minima di 5 chilometri dai centri abitati, come definiti dal decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada) e da funzioni sensibili.

2. La distanza dai centri abitati di cui al comma 1 va considerata dal perimetro esterno delle zone residenziali consolidate, di completamento e di espansione come individuate dagli strumenti urbanistici.»

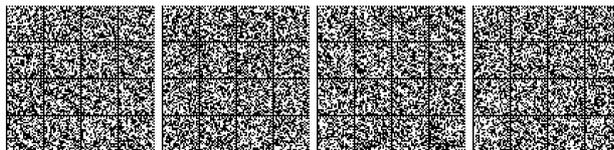
Il combinato disposto degli articoli 1 e 2 della predetta legge regionale è costituzionalmente illegittimo per i

SEGUENTI MOTIVI

1) Violazione dell'art. 136 Cost., in riferimento alla sentenza n. 142/2019 della Corte costituzionale.

In base al combinato disposto degli articoli 1 e 2 della legge regionale, gli impianti di combustione del combustibile solido secondario (CSS) «definito dall'art. 183, comma 1, lett. cc), del decreto legislativo n. 152/2006 come «il combustibile solido prodotto da rifiuti che rispetta le caratteristiche di classificazione e di specificazione individuate dalle norme tecniche UNI CEN/TS 15359 e successive modifiche ed integrazioni; fatta salva l'applicazione dell'art. 184-ter, il combustibile solido secondario, è classificato come rifiuto speciale» e quelli rientranti nelle tipologie di cui ai punti 1 e 10 dell'Allegato 2, Suballegato 1 del decreto del Ministero dell'ambiente 5 febbraio 1998 «e cioè gli impianti di combustione del CDR (combustibile derivato da rifiuto) e dei fanghi essiccati di depurazione di acque reflue» debbono «essere ubicati ad una distanza minima di 5 chilometri dai centri abitati, come definiti dal decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada) e da funzioni sensibili». «enfasi aggiunta».

Il decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), all'art. 3, comma 1, n. 8), definisce «il centro abitato» come «l'insieme di edifici delimitato lungo le vie di accesso dagli appositi segnali di inizio e fine. Per insieme di edifici si intende un raggruppamento continuo, ancorché intervallato da strade, piazze, giardini o simili, costituito da non meno di venticinque fabbricati e da aree di uso pubblico con accessi veicolari o pedonali sulla strada».



La nozione di «funzione sensibile» che si rinviene nel primo comma dell'art. 2 qui censurato deve essere interpretata alla luce del Piano regionale di Gestione dei Rifiuti adottato con delibera di G.R. n. 34/2015, in base al quale per «funzioni sensibili» devono intendersi «strutture scolastiche, asili, ospedali, case di riposo e case circondariali».

Il secondo comma dell'art. 2 in esame precisa, infine, che «la distanza dai centri abitati di cui al comma 1 va considerata dal perimetro esterno delle zone residenziali consolidate, di completamento e di espansione come individuate dagli strumenti urbanistici».

In base alle disposizioni regionali censurate, la distanza minima dei cinque chilometri deve essere rispettata in relazione ad ogni centro abitato (tale essendo qualsiasi raggruppamento di edifici che presenti le caratteristiche indicate dall'art. 3, comma 1, n. 8) del Nuovo codice della strada) e in relazione ad ogni «funzione sensibile» (ancorché, in ipotesi, non inserita in un agglomerato definibile come centro abitato).

Orbene, con la sentenza n. 142 del 2019, la Corte costituzionale ha dichiarato, su impugnativa in via principale del Governo, l'illegittimità costituzionale della legge della regione Marche n. 22 del 2018, che bandiva dall'intero territorio regionale il trattamento termico dei rifiuti.

Il su illustrato criterio localizzativo successivamente introdotto dagli articoli 1 e 2 della legge della Regione Marche n. 29/19 qui censurata non appare conforme al predetto giudicato costituzionale perché — riferendosi in modo generalizzato ed indiscriminato ad ogni «centro abitato» e ad ogni «funzione sensibile», senza prevedere lo svolgimento di alcuna previa istruttoria nel caso concreto — si presenta eccessivamente restrittivo e rigido e, dunque, tale da rendere di fatto impossibile o, comunque, estremamente difficoltosa la collocazione di impianti di combustione dei rifiuti e del CSS nel territorio regionale, tenuto conto del fatto che, in concreto, non vengono specificate le aree interdette, né viene individuata, in positivo, alcuna localizzazione idonea.

Sotto tale profilo, il combinato disposto degli articoli 1 e 2 della L.R. 29/2019 si pone in contrasto con l'art. 136 Cost. e con il principio del rispetto del giudicato costituzionale in esso sancito.

Come, infatti, affermato, tra le altre, dalla sentenza n. 245 del 2012 «il giudicato costituzionale è violato non solo quando il legislatore emana una norma che costituisce una mera riproduzione di quella già ritenuta lesiva della Costituzione, ma anche laddove la nuova disciplina miri a «perseguire e raggiungere, “anche se indirettamente”, esiti corrispondenti» (sentenze n. 223 del 1983, n. 88 del 1966 e n. 73 del 1963)». Il che, per le ragioni sopra illustrate, è precisamente quanto accaduto nel presente caso.

2) *Violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione per contrasto con l'art. 195, comma 1, lettera p) e con l'art. 196, comma 1, lettere n) e o) del decreto legislativo n. 152 del 2006, quali norme interposte.*

Le disposizioni regionali censurate incidono sulla gestione dei rifiuti che, secondo il costante orientamento della Corte, è riconducibile alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» riservata alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera s) Cost. (*cf.* tra le tante, sentenze n. 285 del 2013, n. 54 del 2012, n. 244 e n. 33 del 2011, n. 331 e n. 278 del 2010, n. 61 e n. 10 del 2009).

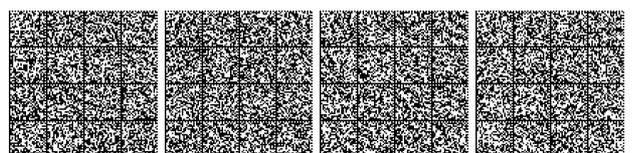
Esercitando tale competenza, lo Stato ha regolato, con gli art. 195 e 196 del decreto legislativo n. 152 del 2006, la localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti.

In particolare spetta allo Stato «l'indicazione dei criteri generali relativi alle caratteristiche delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti» (art. 195, comma 1, lettera p); nel rispetto di tali criteri generali, la Regione definisce i «criteri per l'individuazione, da parte delle province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti» (art. 196, comma 1, lettera n); inoltre, la Regione determina i «criteri per l'individuazione dei luoghi o impianti idonei allo smaltimento [...]» (art. 196, comma 1, lettera o), dovendo rispettare, in entrambi i casi, «i principi previsti dalla normativa vigente e dalla parte quarta del presente decreto, ivi compresi quelli di cui all'art. 195 [...]», sulla base di quanto indicato nella parte iniziale dello stesso art. 196, comma 1.

In tale quadro normativo, la Corte ha affermato il principio secondo cui la Regione «non può introdurre «limitazioni alla localizzazione», ma può somministrare «criteri di localizzazione», quand'anche formulati «in negativo», purché ciò avvenga mediante la «delimitazione di aree ben identificate», ove emergano interessi particolarmente pregnanti affidati alle cure del legislatore regionale, e purché ciò non determini l'impossibilità di una localizzazione alternativa (sentenze n. 278 del 2010; n. 285 del 2013 e n. 142 del 2019).

Nella fattispecie, le disposizioni regionali censurate — senza alcuna concreta istruttoria tecnica preordinata all'equo contemperamento degli interessi coinvolti (e cioè l'interesse del soggetto privato operatore economico, e gli ulteriori interessi di cui sono titolari singoli cittadini e comunità), e senza alcuna valutazione in concreto dei luoghi in sede procedimentale- hanno introdotto un criterio per la collocazione degli impianti *de quibus* (formulato in termini di necessario rispetto della distanza minima, inderogabile, di cinque chilometri da ogni centro abitato e da ogni «funzione sensibile»):

non previsto dalla disciplina statale;



che non consente di identificare con certezza le aree effettivamente interdette;
e, che, comunque, non individua, in positivo, aree idonee all'interno del territorio regionale.

La giurisprudenza della Corte costituzionale ha, peraltro, in diverse occasioni dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni che prevedevano un divieto arbitrario, generalizzato e indiscriminato di localizzazione di impianti seppur riferiti alla produzione di energia da fonti rinnovabili (sentenza n. 308 del 2011).

Ferma la censura che precede, gli articoli 1 e 2 della legge Regione Marche n. 29/2019 si pongono, quindi, in contrasto con gli articoli 195, comma 1, lettera *p*), e 196, comma 1, lettere *n*) e *o*), del decreto legislativo n. 152 del 2006, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

L'auspicata declaratoria di illegittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 della legge Regione Marche n. 29/2019 dovrà essere estesa in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27, legge n. 87/1953, agli articoli 3, 4 e 5 della medesima legge regionale perché di per sé privi di autonomo significato normativo.

P. Q. M.

Si conclude perché gli articoli 1 e 2 della legge regionale 18 settembre 2019, n. 29 siano dichiarati costituzionalmente illegittimi, con conseguente declaratoria della illegittimità costituzionale in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27, legge n. 87/1953, degli articoli 3, 4 e 5 della medesima legge regionale.

Si producono:

*estratto della delibera del Consiglio dei ministri del 14 novembre 2019;
relazione, allegata alla medesima delibera, della Presidenza del Consiglio dei ministri;
legge regionale n. 29/2019.*

Roma, 20 novembre 2019

L'Avvocato dello Stato: PALATIELLO

19C00360

N. 225

*Ordinanza del 24 maggio 2019 del Tribunale di Milano
nel procedimento penale a carico di V. E.*

Reati e pene - Delitti previsti dall'art. 590-bis, primo comma, cod. pen. - Regime di procedibilità - Mancata previsione della procedibilità a querela.

- Decreto legislativo 10 aprile 2018, n. 36 (Disposizioni di modifica della disciplina del regime di procedibilità per taluni reati in attuazione della delega di cui all'art. 1, commi 16, lettere *a*) e *b*), e 17, della legge 23 giugno 2017, n. 103).

TRIBUNALE ORDINARIO DI MILANO

SEZIONE V PENALE

Il Giudice Anna Maria Zamagni, visti gli atti del procedimento nei confronti di:

V. E., nato a ... il ... elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Guido Camera del foro di Milano, difeso di fiducia dall'avv. Marco Bisceglia del foro di Milano e dall'avv. Guido Camera del foro di Milano, imputato per il delitto p. e p. dall'art. 590-bis codice penale, perché, alla guida della ... targata ..., percorrendo la via ... giunto all'incrocio con il corso ..., per colpa consistita nella violazione dell'art. 145 CDS, entrava in collisione con il moto-



veicolo ..., targato ... (condotto da C. M. nato a ... il ... e avente quale passeggera C. R. M., nata a ... il ...) facendolo rovinare a terra e provocando alla C. R. lesioni personali, refertate dai sanitari dell'Ospedale Maggiore - Policlinico con prognosi di cinquanta giorni salvo complicazioni. Fatto accaduto in Milano, il 25 gennaio 2018.

Evidenziata la parte offesa in:

C. R. M. nata a ... il ... e residente a ..., alla via ... allo stato priva di difensore;

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

Il Tribunale ritiene di sollevare questione di legittimità costituzionale del decreto legislativo 10 aprile 2018, n. 36, nella parte in cui non prevede la procedibilità a querela per i delitti previsti all'art. 590-bis, comma 1, codice penale, poiché tale omissione si pone in contrasto con i principi sanciti all'art. 76 della Costituzione.

Si ritiene che la mancata previsione della procedibilità a querela per i delitti di cui al primo comma dell'art. 590-bis codice penale violi quanto disposto dall'art. 1, comma 16, lettera a) della legge delega del 27 giugno 2017, n. 103, che assegnava al Governo, entro il termine di un anno dalla sua entrata in vigore, il compito di adottare decreti legislativi con cui «prevedere la procedibilità a querela per i reati contro la persona puniti con la sola pena edittale pecuniaria o con la pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, sola, congiunta o alternativa alla pena pecuniaria, fatta eccezione per il delitto di cui all'art. 610 del codice penale, e per i reati contro il patrimonio previsti dal codice penale, salva in ogni caso la procedibilità d'ufficio qualora ricorra una delle seguenti condizioni: 1) la persona offesa sia incapace per età o per infermità; 2) ricorrano circostanze aggravanti ad effetto speciale ovvero le circostanze indicate nell'art. 339 del codice penale; 3) nei reati contro il patrimonio, il danno arrecato alla persona offesa sia di rilevante gravità».

In ordine alla rilevanza della questione.

Nei confronti dell'imputato è stato emesso decreto di citazione diretta a giudizio di fronte al giudice del dibattimento del Tribunale di Milano per il reato *supra* indicato. All'udienza del 13 marzo 2019 il difensore dell'imputato ha chiesto di sollevare questione di legittimità costituzionale, riservandosi il deposito di memoria. Il pubblico ministero si è riservato di esprimere parere.

La difesa ha depositato memoria in data 1° aprile 2019 e, successivamente, con ulteriore atto in data 7 maggio 2019 copia della *Gazzetta Ufficiale* n. 5/2019 da cui risulta questione di costituzionalità sollevata dal Tribunale di La Spezia.

All'odierna udienza il pubblico ministero si è associato alla richiesta della difesa.

Le parti hanno prestato il consenso all'acquisizione al fascicolo del dibattimento degli atti di indagine. Da tali atti emerge che il sinistro, a seguito del quale la persona offesa riportava lesioni personali, era stato determinato dalla condotta, certamente colposa, dell'imputato che in violazione dell'art. 145, decreto legislativo n. 285/1992 omettendo di dare la precedenza al motociclo sul quale viaggiava quale trasportata la persona offesa, entrava in collisione con lo stesso causando la caduta a terra della persona offesa che ha riportato lesioni giudicate guaribili in giorni cinquanta salvo complicazioni per «politrauma con fratture facciali multiple e contusione polmonare. Frattura chiusa di altre ossa della faccia contusione del polmone senza menzione di ferita aperta nel torace».

Emerge infatti dal rapporto di incidente stradale e dalle sommarie informazioni dei testimoni oculari che l'imputato, nell'immettersi con la propria autovettura dalla via ... in Corso ..., non rispettava il segnale di dare la precedenza e andava a impattare con il motoveicolo ..., targato ... che stava transitando, facendolo rovinare a terra e provocando, a seguito dell'urto, le lesioni personali sopra indicate a M. C. R., passeggera del motoveicolo.

Dalla ricostruzione operata dai vigili intervenuti nonché dalle sommarie informazioni testimoniale emerge con certezza la sussistenza del reato, attribuibile alla condotta colposa dell'imputato.

Attesa la prognosi certificata in atti le lesioni riportate dalla persona offesa devono qualificarsi come lesioni gravi, ex art. 583, comma 1, n. 1 codice penale Il fatto è dunque riconducibile sotto la previsione di cui al primo comma dell'art. 590-bis c.p.

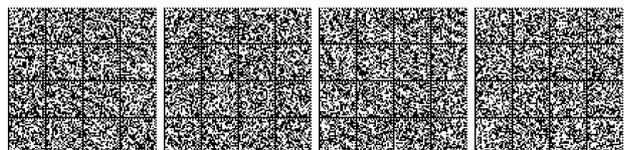
Detta disposizione punisce con la reclusione da tre mesi a un anno chiunque cagioni ad altri una lesione personale grave con violazione delle norme sulla circolazione stradale. Nel caso della verifica di lesioni gravissime a seguito di incidente stradale la pena prevista è da uno a tre anni di reclusione.

Tale reato è procedibile d'ufficio, e, pur in assenza di querela, sulla base dell'istruttoria esperita i cui esiti sono confluiti, a seguito del consenso delle parti, nel fascicolo per il dibattimento, il processo non potrebbe che concludersi con una sentenza di condanna nei confronti dell'imputato.

Va tuttavia osservato che il delitto in esame rientra nel novero dei reati per i quali il legislatore delegante aveva richiesto che si prevedesse il regime di procedibilità a querela.

Se il legislatore delegato avesse dato attuazione alla delega, il presente processo dovrebbe definirsi con una pronuncia di non doversi procedere per difetto di querela.

Come emerge dal verbale di udienza del 13 marzo 2019 e dalla allegata mail inviata via PEC dal difensore della persona offesa M. C. R. non ha sporto querela nei confronti del V. e che la stessa non ha inteso costituirsi parte civile nel procedimento, preferendo la persona offesa limitare «le proprie pretese risarcitorie esclusivamente nell'ambito del procedimento civile che verrà eventualmente proposto nei confronti delle assicurazioni».



Alla luce di tutto quanto sopra esposto pare evidente la rilevanza della questione.

In ordine alla non manifesta infondatezza della questione.

Questo Tribunale ritiene che la questione sia non manifestamente infondata, non essendo possibile dare alla normativa alcuna interpretazione che sia compatibile con i principi costituzionali in materia di esercizio della funzione legislativa delegata in capo al Governo. La corretta attuazione da parte del Governo dei principi e dei criteri stabiliti in legge delega da parte del legislatore delegante costituisce un imprescindibile strumento di garanzia del principio della riserva di legge sancito, in materia penale, dall'art. 25, secondo comma, Cost.

L'esercizio del potere legislativo da parte del Governo deve infatti costituire attuazione di quanto disposto in sede di delega, che costituisce strumento di orientamento e di indirizzo dell'attività legislativa delegata.

Ciò, per contro, non implica l'assenza di un coefficiente di discrezionalità in capo al legislatore delegato, che può essere più o meno ampio in relazione al grado di specificità dei criteri fissati in legge delega. L'attività del legislatore delegato, tuttavia, deve inserirsi, in modo coerente, nel complessivo quadro normativo, rispettando la *ratio* della legge delega (*cf. ex multis* sentenze n. 127 del 2017; n. 250 e n. 59 del 2016, n. 146 e n. 98 del 2015, n. 119 del 2013).

La giurisprudenza costituzionale chiarisce che il contenuto della delega legislativa, e dei suoi principi e criteri direttivi, deve essere identificato accertando il complessivo contesto normativo e le finalità che la ispirano (sent. n. 276 del 2000), così da verificare se la norma delegata sia ad esse rispondente (*cf. sentenze* n. 261 del 1992 e n. 41 del 1993).

Deve quindi procedersi ad individuare i principi e criteri direttivi della legge delega del 2017, n. 103.

Con riferimento al decreto legislativo n. 38/2018, pare doversi rilevare uno iato tra le previsioni della legge delega e quelle del decreto legislativo di attuazione, in quanto la chiara volontà legislativa era quella di provvedere alla più ampia estensione sistematica del regime di procedibilità a querela, fermi i limiti espressamente enunciati all'art. 1, comma 16 della legge delega.

La legge n. 103 del 2017 ha infatti introdotto nel codice penale l'art. 162-ter, la nuova causa di estinzione del reato per condotte riparatorie, in forza della quale, nei casi di procedibilità a querela soggetta a remissione, il giudice dovrà dichiarare l'estinzione del reato, sentite le parti e la persona offesa, qualora l'imputato abbia riparato interamente, entro il termine massimo della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, il danno cagionato dal reato mediante risarcimento e restituzioni e ove abbia eliminato, se possibile, le conseguenze dannose o pericolose del reato.

Al comma 16, lettera *a*) dell'art. 1, poi, la legge assegnava il compito al Governo di adottare decreti legislativi con cui prevedere la procedibilità a querela per i reati contro la persona puniti con la sola pena edittale pecuniaria o con la pena detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, sola congiunta o alternativa alla pena pecuniaria, fatta eccezione per il delitto di violenza privata e per i reati contro il patrimonio. Parimenti, era fatta salva la procedibilità d'ufficio al ricorrere di una delle seguenti condizioni: 1) l'incapacità della persona offesa per età o per infermità; 2) il ricorrere di circostanze aggravanti ad effetto speciale o delle circostanze indicate all'art. 339 del codice penale; 3) il ricorrere di un danno di rilevante gravità per la persona offesa nei reati contro il patrimonio.

A fronte di ciò, pare evidente che la delega andava nel senso di allargare il novero delle fattispecie incriminatrici procedibili a querela in modo tale da consentire il più ampio impiego del novello meccanismo estintivo, dando la massima espansione della rilevanza delle condotte riparatorie a fini deflattivi e esprimendo il più grande favore verso i meccanismi conciliativi.

Il legislatore delegato ha per converso optato per una scelta minimale, esercitando in maniera frazionata la funzione normativa, che però si è risolta in un potente ridimensionamento della materia oggetto di delega.

Questi infatti, come si è visto, ha omesso di prevedere la procedibilità a querela dei delitti di cui all'art. 590-bis, comma 1, codice penale, senza alcuna distinzione in ordine alle condizioni della persona offesa, ciò nonostante si tratti di fattispecie di reato autonoma, in assenza cioè di aggravanti ad effetto speciale come invece le ulteriori ipotesi previste dalla medesima norma, e la cui pena rientra nei limiti di cui alla delega.

Tale mancata previsione ha costituito oggetto di una precisa scelta da parte del Governo, come emerge dalla Relazione illustrativa al decreto legislativo n. 36 del 10 aprile 2018.

Il legislatore delegato, come si evince a pagina 7 della Relazione illustrativa, ha infatti giustificato il mantenimento del regime di procedibilità d'ufficio con la necessità di preservare, nelle fattispecie criminose di cui all'art. 590-bis, primo, quarto, quinto e sesto comma, la posizione della persona offesa in condizioni di incapacità. A parere del legislatore delegato, quindi, anche nell'ipotesi di cui al primo comma dell'art. 590-bis codice penale, la persona offesa, avendo subito una lesione, verserebbe per ciò stesso in una situazione di invalidazione temporanea e dunque di infermità.

Tale assunto non può in alcun modo essere condiviso.

Deve infatti ritenersi che il legislatore delegante, nell'indicare le condizioni di incapacità per età o per infermità della persona offesa come ostative alla trasformazione del regime di procedibilità da quello ufficiale a quello a querela, intendesse riferirsi, ragionevolmente, a tutti quei casi in cui le condizioni di incapacità della vittima preesistano rispetto al comportamento criminoso. Depone in tal senso anche il parere della Seconda Commissione sullo Schema di decreto legislativo recante disposizioni di modifica della disciplina del regime di procedibilità per taluni reati.



A parere di questo Tribunale non è possibile parificare le situazioni di soggetti che già prima della commissione del reato si trovavano in uno stato di incapacità (per minore età o infermità) e quella di soggetti vittime di sinistri stradali che hanno riportato lesioni gravi o gravissime a seguito dell'incidente medesimo. Non vi è, infatti, immediata e ineludibile correlazione tra l'essere vittima di incidente e versare in uno stato di incapacità per infermità, in quanto nella normalità le lesioni riportate a seguito di un impatto tra (o *con*) veicoli in nulla compromettono la capacità di autodeterminazione consapevole della vittima.

La diversa gravità e il minore allarme sociale che desta l'ipotesi di cui al primo comma dell'art. 590-*bis*, a differenza delle ulteriori ipotesi aggravate previste dalla norma, avrebbe dovuto condurre il legislatore delegato a ricomprendere tale fattispecie nel novero dei reati procedibili a querela, come evidenziato peraltro nel parere del 6 dicembre 2017 della Seconda Commissione sullo schema di decreto legislativo.

Si tratta infatti di quei casi di incidenti stradali che possono ordinariamente prodursi nella quotidiana circolazione stradale, che si qualificano per un profilo di colpa generica, di violazioni lievi delle norme sulla circolazione stradale e che sono prive di quel peculiare disvalore che caratterizza le condotte di guida più azzardate e pericolose per gli utenti della strada.

Per tali casi è previsto l'obbligo di assicurazione per la responsabilità civile derivante da circolazione stradale, al fine di contemperare le esigenze risarcitorie delle vittime e il diritto di non subire un pregiudizio penale o patrimoniale di chi ha involontariamente cagionato l'incidente medesimo.

Il Tribunale osserva che i casi concretamente sussumibili sotto il primo comma dell'art. 590-*bis* codice penale costituiscono dunque ipotesi in cui l'interesse del privato è quello a ottenere una spedita definizione del procedimento e a conseguire il dovuto ristoro per le conseguenze dannose subite.

Subordinare le esigenze risarcitorie della vittima alla celebrazione del procedimento penale non frustra soltanto gli interessi della persona offesa ma si risolve altresì in un irragionevole dispendio di risorse processuali.

In conclusione, pare che la persistenza del regime di procedibilità d'ufficio anche per l'ipotesi di cui al primo comma dell'art. 590-*bis* codice penale, ove la vittima non versi in condizioni di incapacità, si ponga in contrasto con i principi ispiratori della legge delega, vanificando le esigenze deflative e di immediato ristoro del bene leso che costituiscono i criteri ispiratori dell'introduzione dell'art. 162-*ter* c.p., confliggendo peraltro con i principi che hanno costituito il fondamento dei più recenti interventi legislativi, quali ad esempio la sospensione del procedimento con messa alla prova, il proscioglimento per particolare tenuità del fatto ex art. 131-*bis* del codice penale, e la procedura estintiva delle contravvenzioni ambientali ex art. 318-*bis* Testo unico ambiente, istituiti tutti volti a deflazionare i carichi giudiziari e a raggiungere gli obiettivi di composizione extraprocessuale dei conflitti.

In forza di tutto quanto sopra esposto, si ritiene che il decreto legislativo 10 aprile 2018, n. 36, si ponga in violazione dei principi espressi dall'art. 1, comma 16, lettera a), della legge 27 giugno 2017, n. 103, nella parte in cui omette di prevedere la procedibilità a querela anche per il fatto di cui all'art. 590-*bis*, comma 1, codice penale commesso ai danni di persone che non rientrino nelle categorie di cui all'art. 1, comma 16, lettera a), in quanto in contrasto con l'art. 76 della Costituzione.

P. Q. M.

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

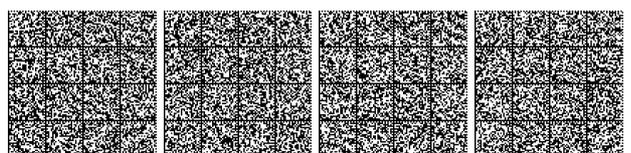
*Ritenuta la rilevanza nel presente giudizio e la non manifesta infondatezza, solleva questione di legittimità costituzionale del decreto legislativo 10 aprile 2018, n. 36, perché in violazione dell'art. 76 Costituzione, in quanto in contrasto con quanto stabilito all'art. 1, comma 16, legge n. 103 del 27 giugno 2017, omette di prevedere la procedibilità a querela per i delitti di cui all'art. 590-*bis*, comma 1 del codice penale, commesso ai danni di persone che non rientrino nelle categorie di cui all'art. 1, comma 16, lettera a).*

Sospende il procedimento a carico di E. V. e dispone 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.

Milano, 24 maggio 2019

Il Giudice: ZAMAGNI



N. 226

*Ordinanza del 24 luglio 2019 della Corte d'appello di Napoli
sul ricorso proposto da Giugliano Andrea contro Ministero della Giustizia.*

Procedimento civile - Processo di cognizione - Procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Rimedi preventivi - Proposizione, nelle cause in cui non si applica il rito sommario di cognizione, a pena di inammissibilità della domanda di equa riparazione, del rimedio preventivo dell'istanza di decisione a seguito di trattazione orale, a norma dell'art. 281-sexies cod. proc. civ., almeno sei mesi prima che siano trascorsi i termini individuati dall'art. 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001.

- Legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'art. 375 del codice di procedura civile), articoli 1-bis, comma 2, 1-ter, comma 1, e 2, comma 1.

LA CORTE D'APPELLO DI NAPOLI

QUINTA SEZIONE CIVILE

(GIÀ PRIMA SEZIONE CIVILE BIS)

Riunita in camera di consiglio in persona dei magistrati:

dott. Fulvio Dacomo - Presidente;

dott. Michelangelo Maria Petruzzello - consigliere;

dott. Ugo Candia - consigliere - relatore;

Ha emesso il seguente decreto nel procedimento camerale iscritto al n. 885/2019 del ruolo generale degli affari di volontaria giurisdizione, avente ad oggetto: opposizione *ex art. 5-ter*, legge n. 89/2001 avverso il decreto reso dal Consigliere designato dal Presidente della Corte d'appello di Napoli il 27 febbraio 2019, depositato il 5 marzo 2019, contraddistinto con il n. cron. 490/2018.

Promosso da Andrea Giugliano (nato a Napoli, il 26 maggio 1965 e residente in Cardito (NA), al corso C. Battisti n. 94, codice fiscale GGLNDR65E26F839A), difensore di sé medesimo, con studio in Cardito (NA), al corso Battisti n. 94; Ricorrente;

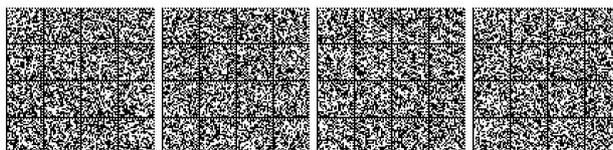
Contro il Ministero della giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*; Non costituito.

La Corte disposta la comparizione delle parti con decreto presidenziale del 12/15 aprile 2019, notificato al Ministero della giustizia il 29 aprile 2019 in uno al ricorso depositato in data 4 aprile 2019, sentito il Consigliere relatore, sciogliendo la riserva formulata all'udienza del 4 giugno 2019.

OSSERVA

1. Con il suindicato decreto, il Consigliere designato dal Presidente della Corte d'appello ha rigettato il ricorso proposto dall'opponente per conseguire l'indennizzo a titolo di equa riparazione del danno derivante dall'eccessiva durata del processo, svoltosi innanzi al Tribunale di Napoli - Quinta sezione civile - contraddistinto col n. 2062/2014 del ruolo generale degli affari contenziosi, instaurato il 21 gennaio 2014 e concluso il 31 gennaio 2019 con sentenza n. 1169/2019 pubblicata il 31 gennaio 2019.

Il giudice ha rigettato la domanda in quanto «il ricorrente non ha esperito alcuno dei rimedi volti ad evitare che la durata di tale processo superasse quella massima ragionevole prevista dall'art. 1-ter, comma 1 della legge n. 89/2001», ritenendo, altresì, che «la domanda in esame debba essere senz'altro dichiarata inammissibile ai sensi dell'art. 2, comma 1, della legge n. 89/2001, da ritenersi applicabile al caso di specie ai sensi dell'art. 6, comma 2-bis, della stessa legge, posto che, alla data del 31 ottobre 2016, la durata del processo in questione non aveva ancora superato quella ragionevole di cui all'art. 2-bis, comma 2, della legge n. 89/2001 né lo stesso processo era stato assunto in decisione», condannando, infine, il ricorrente «a pagare in favore della Cassa delle ammende una somma che tuttavia, stante la modestia dell'importo dell'indennizzo pecuniario da lui richiesto, appare equo contenere nel minimo previsto dall'art. 5-quater della legge n. 89/2001», pari a 1.000,00 euro.



2. Con il menzionato ricorso in opposizione, l'istante ha censurato la decisione del primo giudice, evidenziando:

a. l'impossibilità di esperire i rimedi c.d. preventivi a causa dell'istanza cautelare di sospensione proposta dall'opponente Istituto vendite giudiziarie di Napoli e sulla quale il Tribunale non poteva provvedere fin quando non fosse stato acquisito dalla Cancelleria il fascicolo della procedura esecutiva RGE n. 369/2014;

b. l'illegittimità costituzionale dell'art. 1-ter, comma 1 della legge n. 89/2001, dell'art. 6, comma 2-bis della citata legge, per contrasto con l'art. 24, 111 e 117 comma primo della Costituzione e con i parametri interposti degli artt. 6, par. 13, e 46, par. 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 e ratificata e resa esecutiva con legge del 4 agosto 1955, n. 848, come interpretate dalla giurisprudenza della Corte EDU (in particolare sentenze del 2 giugno 2009, Daddi c/ Italia e del 22 febbraio 2016 Olivieri c/ Italia), richiamando sul punto la sentenza della Corte costituzionale n. 34/2019, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 54, comma 2, decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, conv. nella legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni, nel testo in vigore dal 16 settembre 2010, secondo cui «la domanda di equa riparazione non è proponibile se nel giudizio dinanzi al giudice amministrativo in cui si assume essersi verificata la violazione di cui all'art. 2, comma 1, legge 24 marzo 2001, n. 89, non è stata presentata l'istanza di prelievo di cui all'art. 71, comma 2, del codice del processo amministrativo»;

c. la consequenziale omessa considerazione da parte del primo Giudice dell'irragionevole durata del processo presupposto, siccome procrastinosi per cinque anni ed 11 giorni.

Il ricorrente ha, quindi, concluso per l'accoglimento dell'opposizione, chiedendo che venisse ingiunto al Ministero della giustizia il pagamento della somma di 1.600,00 euro, sollevando nel contempo la predetta questione di legittimità costituzionale.

3. Tanto ricapitolato, giova subito evidenziare che con la suindicata sentenza n. 1169/2016, che ha deciso il giudizio presupposto, il Tribunale di Napoli, decidendo sull'impugnazione proposta dall'Istituto vendite giudiziarie di Napoli avverso l'ordinanza di assegnazione emessa del Giudice dell'esecuzione del Tribunale di Napoli - Sezione distaccata di Marano - in data 3 dicembre 2013, l'ha rigettata nella parte (ritenuta) integrante un'opposizione all'esecuzione e l'ha dichiarata inammissibile nella parte (considerata) riconducibile ad un'opposizione agli atti esecutivi, dichiarando improponibile la relativa domanda.

Tutto ciò, ritenendo, in relazione all'interposta opposizione agli atti esecutivi, l'irrimediabile irrivalenza del relativo procedimento, siccome introdotto dall'Istituto vendite giudiziarie di Napoli mediante atto di citazione (e non con ricorso), con domanda non rivolta al giudice dell'esecuzione, ma genericamente all'ufficio giudiziario ed iscritta nel ruolo del contenzioso ordinario e non depositata agli atti del fascicolo di esecuzione pendente.

4. Il rilievo che precede vale 'a rendere destituita di fondamento la prima censura avanzata dal ricorrente, basata - come sopra esposto - sul rilievo secondo cui la proposizione dell'istanza cautelare di sospensione dell'efficacia esecutiva dell'ordinanza di assegnazione nell'ambito del giudizio di opposizione agli atti esecutivi avrebbe impedito il ricorso ai rimedi preventivi previsto dall'art. 1-ter della legge n. 89/2001, essendo agevole osservare che il giudizio era stato incardinato nelle forme del rito ordinario di cognizione, come tale deciso, e che in tale contesto nessuna ragione avrebbe precluso all'istante di attivare, comunque, nonostante l'inevasa istanza di sospensione, i predetti rimedi nei termini previsti dall'art. 1-ter della legge n. 89/2001, tenuto conto che la pendenza di tale domanda cautelare non ha reso impraticabile la decisione della causa nelle forme ordinarie.

Tuttavia, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1-ter e 2 della legge n. 89/2001 posta dal ricorrente resta rilevante nel caso di specie e non appare manifestamente infondata.

5. Il quadro normativo di riferimento della questione in rassegna è il seguente:

art. 1-bis della legge n. 89/2001 [introdotto dall'art. 1, comma 777, lettera a), della legge 28 dicembre 2015, n. 208], il quale stabilisce che:

«1. La parte di un processo ha diritto a esperire rimedi preventivi alla violazione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848, sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole di cui all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione stessa.

2. Chi, pur avendo esperito i rimedi preventivi di cui all'art. 1-ter, ha subito un danno patrimoniale o non patrimoniale a causa dell'irragionevole durata del processo ha diritto ad una equa riparazione»;

art. 1-ter della legge n. 89/2001 [sempre introdotto dall'art. 1, comma 777, lettera a), della legge 28 dicembre 2015, n. 208], il quale prevede - per quanto ora rileva - che:

«1. Ai fini della presente legge, nei processi civili costituisce rimedio preventivo a norma dell'art. 1-bis, comma 1, l'introduzione del giudizio nelle forme del procedimento sommario di cognizione di cui agli articoli 702-bis e seguenti del codice di procedura civile. Costituisce altresì rimedio preventivo formulare richiesta di passaggio dal



rito ordinario al rito sommario a norma dell'art. 183-*bis* del codice di procedura civile, entro l'udienza di trattazione e comunque almeno sei mesi prima che siano trascorsi i termini di cui all'art. 2, comma 2-*bis*. Nelle cause in cui non si applica il rito sommario di cognizione, ivi comprese quelle in grado di appello, costituisce rimedio preventivo proporre istanza di decisione a seguito di trattazione orale a norma dell'art. 281-*sexies* del codice di procedura civile, almeno sei mesi prima che siano trascorsi i termini di cui all'art. 2, comma 2-*bis*»;

art. 2, comma 1, della legge n. 89/2001 [introdotto dall'art. 1, comma 777, lettera *b*), della legge 28 dicembre 2015, n. 208], il quale dispone - per quanto ora rileva - che:

«1. È inammissibile la domanda di equa riparazione proposta dal soggetto che non ha esperito i rimedi preventivi all'irragionevole durata del processo di cui all'art. 1-*ter*»;

art. 6, comma 2-*bis*, della legge n. 89/2001 [introdotto dall'art. 1, comma 777, lettera *m*), della legge 28 dicembre 2015, n. 208], il quale stabilisce - per quanto ora occupa - che:

«2-*bis*. Nei processi la cui durata al 31 ottobre 2016 ecceda i termini ragionevoli di cui all'art. 2, comma 2-*bis*, e in quelli assunti in decisione alla stessa data non si applica il comma 1 dell'art. 2».

6. Sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

Il procedimento presupposto è stato instaurato con il rito ordinario, giusta atto di citazione in opposizione all'esecuzione ed agli atti esecutivi innanzi al Tribunale di Napoli notificato il 21 gennaio 2014 ed è stato deciso con sentenza n. 1169/2019, depositata il 31 gennaio 2019.

L'istante non ha presentato le istanze di cui all'art. 1-*ter* citato ed in particolare l'istanza di decisione ai sensi dell'art. 281-*sexies*, codice di procedura civile (non applicandosi al giudizio presupposto, *ratione temporis*, l'art. 183-*bis* codice di procedura civile) nei termini dalla prima disposizione indicati («almeno sei mesi che sia decorsi i termini di cui all'art. 2, comma 2-*bis*»; così l'art. 1-*ter* della legge n. 89/2001), dovendosi, invece, constatare che il processo presupposto alla data di udienza del 12 gennaio 2017 (ove era prossima la scadenza dei tre anni ritenuti di durata ragionevole dal legislatore per il procedimento di primo grado, ai sensi dell'art. 2, comma 2-*bis*, della legge n. 89/2001) è stato rinviato all'udienza del 15 giugno 2017 per l'acquisizione del fascicolo dell'esecuzione e poi, alla successiva udienza del 19 dicembre 2017, rinviato per la precisazione delle conclusioni all'udienza del 10 luglio 2018, ove la causa è stata trattenuta in decisione, previa assegnazione dei termini di cui all'art. 190 del codice di procedura civile.

L'obiettivo mancata attivazione del predetto rimedio (e cioè l'istanza di cui all'art. 281-*sexies* del codice di procedura civile), a prescindere dalle non condivisibili valutazioni operate dall'istante circa il dedotto impedimento ad attivare tale strumento (ritenuto dal legislatore) acceleratorio della decisione, rende, dunque rilevante nella fattispecie in rassegna la questione di legittimità costituzionale in oggetto, tenuto conto che l'applicazione della previsione dell'art. 2, comma 1, della legge n. 89/2001 (non ostacolata dal disposto dell'art. 6, comma 2-*bis*, della legge n. 89/2001, atteso che alla data del 31 ottobre 2016 il processo presupposto non aveva ancora superato i termini di ragionevole durata, nè era stato assunto in decisione) ha già precluso ed oggettivamente precluderebbe l'accesso dell'istante ai benefici stabiliti dalla menzionata legge.

In tal senso la rilevanza della questione con riguardo al caso di specie è *in re ipsa*, atteso che ove si facesse applicazione di tale norma non dovrebbe riconoscersi al Giugliano alcun indennizzo, stante l'inammissibilità della relativa istanza.

6.1. Va altresì evidenziato che non può farsi luogo alla disapplicazione del predetto diritto interno.

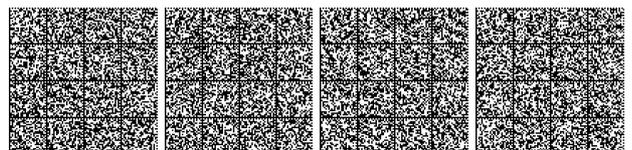
Tale prospettiva, infatti, è praticabile esclusivamente in caso di contrasto tra diritto nazionale e norme di diritto comunitario di immediata applicazione e dunque regolamenti ovvero direttive cosiddette *self executing* (*cf. ex multis* Corte costituzionale n. 64/1990; Corte costituzionale 168/1991), sicchè la natura della norma che si assume violata esclude, già di per sé, tale possibilità.

Va poi aggiunto che la CEDU non può comunque ritenersi pienamente integrata nel sistema del diritto comunitario.

Non ignora la Corte che, per la prima volta, a seguito del Trattato di Lisbona, l'art. 6 del Trattato sull'Unione europea fa espresso richiamo alla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti umani, ma non può comunque ritenersi che si tratti di una «comunitarizzazione» *tout court*.

È sufficiente al riguardo osservare che la norma, nell'attuale formulazione, prevede che «l'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati.

I diritti fondamentali garantiti nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali».



Deve pertanto continuare ad affermarsi, come più volte chiarito dalla Corte costituzionale, che le norme della CEDU non producono effetti diretti nell'ordinamento interno, né costituiscono autonomi parametri di legittimità costituzionale (su tale specifico aspetto, *cf.* Corte costituzionale 188/1980, n. 315/1990, n. 388/1999) con la conseguenza che gli eventuali contrasti con essa delle norme interne «non generano problemi di successione delle leggi nel tempo o valutazioni sulla rispettiva collocazione gerarchica delle norme in contrasto, ma questioni di legittimità costituzionale, sicché il giudice comune non ha il potere di disapplicare la norma legislativa ordinaria ritenuta in contrasto con una norma CEDU, presentandosi l'asserita incompatibilità tra le due come una questione di legittimità costituzionale, per eventuale violazione dell'art. 117, primo comma, Costituzione, di esclusiva competenza del giudice delle leggi» (Corte costituzionale n. 348/2007; nello stesso senso, Corte costituzionale n. 349/2007; per la giurisprudenza di legittimità *cf.*, recentemente, Cassazione SS.UU. 6891/2016).

7. Sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale

Su tale aspetto, ritiene la Corte che la fattispecie in esame non sia dissimile, anzi sia del tutto analoga a quella già scrutinata dal Giudice delle leggi con la recente sentenza n. 34/2019, la quale - come già accennato - ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 54, comma 2, decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, conv. nella legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni, nel testo in vigore dal 16 settembre 2010, secondo cui «la domanda di equa riparazione non è proponibile se nel giudizio dinanzi al giudice amministrativo in cui si assume essersi verificata la violazione di cui all'art. 2, comma 1, legge 24 marzo 2001, n. 89, non è stata presentata l'istanza di prelievo di cui all'art. 71, comma 2, del codice del processo amministrativo».

Con detta pronuncia la Corte costituzionale ha affermato che:

«La disposizione di cui all'art. 54, comma 2, del decreto-legge n. 112 del 2008 - nel testo, come convertito e successivamente modificato, applicabile *ratione temporis* in tutti i giudizi a *quibus* - viola, infatti, l'art. 117, primo comma, Costituzione, in relazione agli artt. 6, paragrafo 1, e 13 CEDO, restando assorbita ogni altra censura»;

«Secondo la costante giurisprudenza della Corte EDU, i rimedi preventivi, volti ad evitare che la durata del procedimento diventi eccessivamente lunga, sono ammissibili, o addirittura preferibili, eventualmente in combinazione con quelli indennitari, ma ciò solo se «effettivi» e, cioè, nella misura in cui velocizzano la decisione da parte del giudice competente (così, in particolare, Corte europea dei diritti dell'uomo, grande Camera, sentenza 29 marzo 2006, Scordino contro Italia).

Con più specifico riferimento alla disposizione ora in esame, con sentenza del 2 giugno 2009, Daddi contro Italia, detta Corte, pur dichiarando il ricorso inammissibile per il mancato esperimento del rimedio giurisdizionale interno, aveva preannunciato che una prassi interpretativa ed applicativa dell'art. 54, comma 2, del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo antecedente alla modifica di cui al decreto legislativo n. 104 del 2010 - che avesse avuto come effetto quello di opporsi all'ammissibilità dei ricorsi *ex lege* Pinto (relativi alla durata di un processo amministrativo conclusosi prima del 25 giugno 2008), per il solo fatto della mancata presentazione di un'istanza di prelievo - avrebbe privato sistematicamente alcune categorie di ricorrenti della possibilità di ottenere una riparazione adeguata e sufficiente.

Più di recente, con la sentenza 22 febbraio 2016, Olivieri e altri contro Italia, la Corte EDU ha affrontato il problema dell'effettività del rimedio nazionale *ex lege* n. 89 del 2001, soggetto alla condizione di proponibilità dell'art. 54, comma 2, del decreto-legge n. 112 del 2008. Ed esaminando diacronicamente tale disposizione, fino al testo scaturito dalle modifiche apportate dal decreto legislativo n. 104 del 2010, ha conclusivamente ritenuto che la procedura nazionale per lamentare la durata eccessiva di un giudizio dinanzi al giudice amministrativo, risultante dal combinato disposto della «legge Pinto» con la disposizione stessa, non possa essere considerata un rimedio effettivo ai sensi dell'art. 13 della CEDU. Ciò soprattutto sul rilievo che il sistema giuridico nazionale non prevede alcuna condizione volta a garantire l'esame dell'istanza di prelievo».

«Con il principio enunciato da tale ultima decisione - che questa Corte, con la recente sentenza n. 88 del 2018, ha considerato in linea con la «costante giurisprudenza della Corte EDU» - si pone appunto in contrasto la censurata disposizione nazionale.

Ed infatti - mentre per la giurisprudenza europea il rimedio interno deve garantire la durata ragionevole del giudizio o l'adeguata riparazione della violazione del precetto convenzionale ed il rimedio preventivo è tale se efficacemente sollecitatorio - l'istanza di prelievo, cui fa riferimento l'art. 54, comma 2, del decreto-legge n. 112 del 2008 (prima della rimodulazione, come rimedio preventivo, operata dalla legge n. 208 del 2015), non costituisce un'adempimento necessario ma una mera facoltà del ricorrente (*ex art.* 71, comma 2, del codice del processo amministrativo, la parte «può» segnalare al giudice l'urgenza del ricorso), con effetto puramente dichiarativo di un interesse già incardinato nel processo e di mera «prenotazione della decisione» (che può comunque intervenire oltre il termine di ragionevole



durata del correlativo grado di giudizio), risolvendosi in un adempimento formale, rispetto alla cui violazione la, non ragionevole e non proporzionata, sanzione di improponibilità della domanda di indennizzo risulta non in sintonia né con l'obiettivo del contenimento della durata del processo né con quello indennitario per il caso di sua eccessiva durata»;

«Antecedentemente alle richiamate sentenze della Corte EDU, la stessa giurisprudenza interna (con riferimento al previgente sistema normativo) aveva, del resto, affermato che, in tema di equa riparazione *ex lege* n. 89 del 2001, la lesione del diritto alla definizione del processo in un termine ragionevole, di cui all'art. 6, paragrafo 1, CEDU, andava riscontrata, anche per le cause davanti al giudice amministrativo, con riferimento al periodo intercorso dall'istaurazione del relativo procedimento, senza che una tale decorrenza del termine ragionevole di durata della causa potesse subire ostacoli o slittamenti in relazione alla mancanza dell'istanza di prelievo o alla sua ritardata presentazione (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 23 dicembre 2005, n. 28507 e successive conformi fino a sezione prima civile, sentenza 20 gennaio 2011, n. 1359)»;

«È poi pur vero che la mancata presentazione dell'istanza di prelievo può costituire - come deduce l'Avvocatura dello Stato - elemento indiziante di una sopravvenuta carenza, o di non serietà, dell'interesse della parte alla decisione del ricorso.

Un tale elemento può assumere rilievo ai fini della quantificazione dell'indennizzo *ex lege* n. 89 del 2001, ma non può viceversa condizionare la stessa proponibilità della correlativa domanda, senza con ciò venire in contrasto con l'esigenza del giusto processo, per il profilo della sua ragionevole durata, garantita dagli evocati parametri convenzionali, la cui violazione comporta, appunto, per interposizione, quella dell'art. 117, primo comma, Costituzione» (così Corte costituzionale n. 34/2019).

Ebbene, tale ordine di idee può essere replicato - *mutatis mutandis* - nella fattispecie in rassegna, osservando come anche il rimedio preventivo in questione non costituisca un adempimento necessario, ma una mera facoltà del giudice, il quale «Se non dispone a norma dell'art. 281-*quinquies* ... fatte precisare le conclusioni, può ordinare la discussione orale della causa nella stessa udienza o, su istanza di parte, in un'udienza successiva e pronunciare sentenza al termine della discussione, dando lettura del dispositivo e della concisa esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della decisione.

In tal caso, la sentenza si intende pubblicata con la sottoscrizione da parte del giudice del verbale che la contiene ed è immediatamente depositata in cancelleria» (enfasi aggiunta).

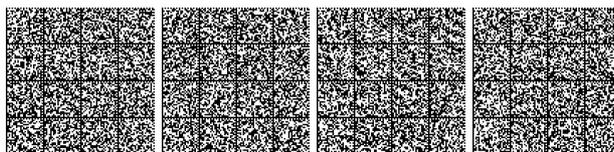
Trattasi, quindi, di una prospettiva discrezionale ed eventuale, che lo stesso art. 1-*ter*, comma 7, della legge n. 89/2001 (secondo cui «restano ferme le disposizioni che determinano l'ordine di priorità nella trattazione dei procedimenti») - giova rimarcarlo - ulteriormente condiziona all'osservanza di altri criteri di trattazione delle cause, così finendo per non assicurare alcuna effettività al rimedio, solo ponendolo, al pari dell'istanza di prelievo, quale «adempimento formale, rispetto alla cui violazione la, non ragionevole e non proporzionata, sanzione di improponibilità della domanda di indennizzo risulta non in sintonia né con l'obiettivo del contenimento della durata del processo né con quello indennitario per il caso di sua eccessiva durata» (così la Corte costituzionale nella citata pronuncia).

Per tale via, non pare manifestamente infondato dubitare della legittimità costituzionale degli artt. 1-*bis*, 1-*ter*, commi 1, 2, comma 1, della legge n. 89/2001, in quanto cagionanti un vulnus agli artt. 6 e 13 della Convenzione, tenuto conto che la richiesta di decisione ai sensi dell'art. 281-*sexies* del codice di procedura civile non ha alcun effetto significativo sulla durata del procedimento, portandolo alla sua accelerazione o impedendole di oltrepassare il limite di quanto possa essere considerato ragionevole, posto che l'esito di tale istanza è aleatorio, mentre le norme censurate privano della possibilità di ottenere una riparazione adeguata e sufficiente.

Sul punto deve solo aggiungersi che, in considerazione della perentoria formulazione della norma, che impedisce, secondo l'interpretazione corrente, di ottenere l'equa riparazione per l'eccessiva durata dei giudizi, in caso di omessa presentazione dell'istanza di decisione a seguito di trattazione orale a norma dell'art. 281-*sexies* del codice di procedura civile, almeno sei mesi prima che siano decorsi i termini di cui all'art. 2, comma 2-*bis*, della legge n. 89/2001, va pure esclusa la possibilità di pervenire ad un'interpretazione della stessa tale da garantire il rispetto dei principi sopra esposti, condizione necessaria, ad avviso della Corte costituzionale, perché possa farsi luogo alla questione di legittimità della norma interna (*cf.* sentenze nn. 39 del 2008, 138 e 87 del 2010, 236, 113, 80 e 1 del 2011).

Appare, dunque, non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1-*bis*, comma 2, 1-*ter*, comma 1 (nella parte - che rileva nel presente giudizio - in cui stabilisce che «costituisce rimedio preventivo proporre istanza di decisione a seguito di trattazione orale a norma dell'art. 281-*sexies* del codice di procedura civile, almeno sei mesi prima che siano decorsi i termini di cui all'art. 2, comma 2-*bis*», della legge n. 89/2001), 2, comma 1, della legge n. 89/2001, con gli artt. 117 e 11 Costituzione nei termini sopra indicati.

Occorre, pertanto, sospendere il presente processo e rimettere gli atti alla Corte costituzionale affinché sciolga la prospettata questione incidentale di legittimità costituzionale;



P. Q. M.

Così provvede:

1) dichiara nella specie rilevante e non manifestamente infondata la questione concernente la legittimità costituzionale - per contrasto con gli artt. 117, comma 1, e 11 della Costituzione - degli artt. 1-bis, comma 2, 1-ter, comma 1 (nella parte in cui stabilisce che «costituisce rimedio preventivo proporre istanza di decisione a seguito di trattazione orale a norma dell'art. 281-sexies del codice di procedura civile, almeno sei mesi prima che siano decorsi i termini di cui all'art. 2, comma 2-bis», della legge n. 89/2001), 2, comma 1, della legge n. 89/2001;

2) per l'effetto, dispone la sospensione del presente procedimento e, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri ed alle parti costituite e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento e quindi immediatamente trasmessa, insieme agli atti del procedimento ed alla prova delle predette notificazioni e comunicazione, alla Corte costituzionale ai fini della risoluzione della predetta questione incidentale di legittimità costituzionale.

Così deciso nella Camera di consiglio del 2 luglio 2019.

Il Presidente: DACOMO

19C00351

N. 227

Ordinanza del 26 luglio 2019 della Corte dei conti - Sez. regionale di controllo per la Basilicata nel giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Basilicata per l'esercizio finanziario 2017

Impiego pubblico - Norme della Regione Basilicata - Uffici stampa - Applicazione ai giornalisti addetti agli Uffici stampa della Regione e degli enti sub-regionali del contratto nazionale di lavoro dei giornalisti - Individuazione e regolamentazione dei profili professionali all'interno degli Uffici stampa demandate ad una specifica area di contrattazione tra gli organi regionali e l'Associazione della stampa di Basilicata - Norma transitoria - Facoltà per gli iscritti all'ordine dei giornalisti, appartenenti agli organici degli Uffici stampa della Giunta e del Consiglio regionale, con contratto a tempo indeterminato di optare per la trasformazione del rapporto di lavoro in contratto a tempo indeterminato con l'applicazione del contratto giornalistico - Garanzia assistenziale e previdenziale a decorrere dalla data dell'opzione.

– Legge della Regione Basilicata 9 febbraio 2001, n. 7 (Disciplina delle attività di informazione e comunicazione della Regione Basilicata), articoli 2, commi 2 e 6; e 6, commi 1 e 2.

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA BASILICATA

composta dai seguenti magistrati:

Presidente dott. Angelo Buscema - Presidente;

consigliere dott. Rocco Lotito;

primo referendario dott.ssa Vanessa Pinto - relatore;

ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Basilicata per l'esercizio finanziario 2017.

Visti gli articoli 100, comma 2 e 103, comma 2, della Costituzione;

Visti gli articoli 134 della Costituzione, l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Visti gli articoli 81, 97 comma 1, 117, comma 2, lettere I) e 119, comma 1, della Costituzione;

Visto il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;



Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante «Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti», e successive modifiche ed integrazioni;

Visto il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 e successive modifiche ed integrazioni e, in particolare, l'art. 1, comma 1 e comma 5;

Vista la deliberazione n. 1138 del 9 novembre 2018, con la quale la Giunta regionale ha deliberato «Di proporre all'approvazione del Consiglio regionale il disegno di legge circa "Approvazione del Rendiconto generale della Regione Basilicata per l'esercizio finanziario 2017" »;

Vista la nota prot. n. 191219/13A1 del 14 novembre 2018, acquisita al prot. 1178 in data 15 novembre 2018 con la quale la Regione Basilicata ha trasmesso a questa Sezione regionale di controllo della Corte dei conti il progetto di rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2017 approvato con la delibera di Giunta regionale n. 1138 del 9 novembre 2018, completo del conto economico e dello stato patrimoniale, unitamente alla relazione sulla gestione;

Vista la nota prot. n. prot. 8506/12A2 del 17 gennaio 2019 (acquisita al prot. 42/2019) con la quale sono state trasmesse le copie conformi all'originale della DGR 1138/2018;

Visto l'art. 9, comma 5, della legge 7 giugno 2000 n. 150 in materia di «Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni»;

Visto il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni (norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche);

Vista la legge regionale del 9 febbraio 2001, n. 7 e successive modifiche ed integrazioni, in materia di «Disciplina delle attività di informazione e comunicazione della Regione Basilicata» e, in particolare, gli articoli 2 e 6;

Vista la nota istruttoria del 5 ottobre 2018 prot. n. 888 avente per oggetto, tra l'altro, richieste di riscontro in merito all'aumento del costo del personale assunto presso gli Uffici stampa della Regione (Giunta e Consiglio);

Viste le note di risposte del Consiglio regionale in data 9 novembre 2018 prot. n. 1127;

Vista la nota n. 532 del 19 aprile 2019 con la quale il Magistrato istruttore ha trasmesso — al presidente della Giunta, al presidente del Consiglio regionale, al presidente del Collegio dei revisori ed al Procuratore regionale della Regione Basilicata — la nota istruttoria conclusiva contenente gli esiti dei riscontri istruttori effettuati ai fini e per gli effetti del giudizio di parificazione del rendiconto generale per l'esercizio 2017;

Viste le note di risposta pervenute dal Consiglio, prot. 2943/C del 16 maggio 2019 (acquisita al prot. 629/2019) e dal presidente della Giunta in data 20 maggio 2019 (acquisita al prot. 668/2019);

Vista la bozza di Relazione finale sugli esiti istruttori trasmessa — in relazione allo specifico aggregato della spesa di personale — con la nota prot. n. 1109 del 19 giugno 2019;

Visto il decreto di fissazione dell'udienza n. 19/2019 (prot. interno n. 81159420), ritualmente trasmesso in data 12 giugno (con nota prot. 914) con il quale il Presidente f.f. di questa Sezione regionale di controllo ha fissato l'odierna udienza, per la decisione sulla parificazione del rendiconto generale della Regione Basilicata per l'esercizio finanziario 2017;

Considerati gli esiti dell'audizione formale tenuta in data 21 giugno 2019, con i rappresentanti della Giunta e del Consiglio regionale, i dirigenti responsabili dei vari settori interessati e con i componenti del Collegio dei revisori (da una parte) ed alla presenza del Procuratore regionale della Corte dei conti (dall'altra parte), nell'ambito della quale sono state illustrate le conclusioni istruttorie propedeutiche al presente giudizio di parifica;

Viste le controdeduzioni trasmesse dalla Regione in data 26 giugno 2019 (acquisite al prot. 1253/2019) con specifico riferimento ai rilievi effettuati sulla spesa di personale, tra cui il personale assunto presso gli Uffici stampa regionali;

Vista la requisitoria del Procuratore regionale della Corte dei conti per la parifica del Rendiconto regionale 2017, trasmessa anche a mezzo PEC in data 2 luglio 2019.

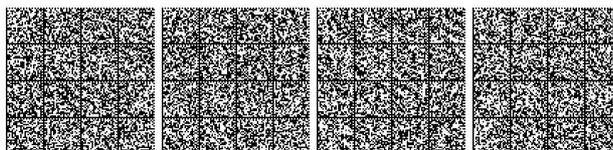
Uditi all'odierna udienza il relatore Vanessa Pinto; il Procuratore regionale Luigi Cirillo e il presidente della Regione Basilicata Vito Bardi.

Rilevato in fatto

1. Con nota prot. n. prot. 191219/13A1 del 14 novembre 2018, acquisita al prot. 1178 in data 15 novembre 2018 è stato trasmesso a questa Sezione di controllo, il progetto di rendiconto relativo all'esercizio 2017, composto dal conto del bilancio e dal conto economico e patrimoniale, così come approvato con la delibera di Giunta regionale n. 1138 del 9 novembre 2018, con i relativi allegati.

Nell'ambito del procedimento istruttorio funzionale al giudizio di parifica del rendiconto relativo all'esercizio 2017 è stato riscontrato — tra le altre anomalie — il consistente e progressivo aumento, in termini di impegni e pagamenti, dell'aggregato della spesa di personale sostenuta dalla Regione.

Tale criticità risulta caratterizzare «in via strutturale» il bilancio regionale.



La medesima anomalia è stata, infatti, riscontrata nell'ambito dei giudizi di parificazione dei rendiconti 2015 e 2016 (cfr. Relazione allegata alla decisione n. 45/2016, pag. 204 e segg. e Relazione allegata alla decisione n. 33/2018 pagg. 412 e ss).

Il dato è risultato particolarmente evidente con riferimento al personale giornalista «contrattista a t. ind» (dicitura del prospetto) che è risultato in progressivo e costante aumento negli esercizi 2014 - 2017, nonostante l'invarianza (e nell'esercizio 2017, la diminuzione) del numero di unità utilizzate.

In particolare, per gli esercizi 2014 - 2016, per il personale giornalista imputati alla Giunta, ad invarianza del numero di unità, si è passati dall'importo di euro 329.927,00 dell'esercizio 2014, all'importo di euro 355.047,00 dell'esercizio 2015, all'importo di euro 392.552,00 dell'esercizio 2016.

La stessa criticità è stata rilevata con riferimento alle spese di personale giornalistico imputate nel bilancio del Consiglio regionale.

Le tabelle che seguono mostrano l'evoluzione dei costi nel periodo 2014-2016 e 2016-2017.

Tab.1 - Oneri per il personale della Giunta. Numero per dipendenti per livello e relativa spesa. Esercizi 2014 - 2016

AREA	2014		2015		2016	
	UNITA'	SPESA	UNITA'	SPESA	UNITA'	SPESA
DIRIGENTI GENERALI	6	832.576	7	900.992	7	936.495
DIRIGENTI	52	4.986.052	59	4.689.752	55	5.193.921
D6	242	10.642.874	300	11.310.166	290	12.041.433
D5	62	2.401.748	72	2.472.670	78	2.733.780
D4	11	382.702	16	434.165	20	689.209
D3	19	625.749	22	690.523	25	788.035
TOTALE	334	14.053.073	410	14.907.464	413	16.252.457
D2	35	981.566	47	1.117.185	51	1.278.138
D1	76	2.429.442	82	2.444.804	99	2.639.978
TOTALE	111	3.411.008	129	3.561.989	150	3.938.116
C5	156	4.978.492	161	4.617.517	154	4.287.097
C4	2	59.404	4	67.953	5	165.277
C3	18	513.732	20	499.983	22	507.415
C2	24	467.563	25	604.055	30	651.623
C1	72	1.672.224	110	2.066.717	120	2.375.021
TOTALE	272	7.691.415	320	7.856.225	331	7.986.433
B7	24	735.258	22	676.640	27	645.291
B6	11	320.636	12	326.045	17	405.551
B5	34	906.735	35	840.939	40	593.658
B4	1	25.173	1	24.073	4	87.106
TOTALE	70	1.987.802	70	1.867.697	88	2.031.606
B3	3	100.407	4	77.735	15	257.588
B2	13	305.926	16	314.351	17	313.651
B1	32	663.380	40	762.381	42	888.227
TOTALE	48	1.069.713	60	1.154.467	74	1.459.466
A5	3	79.371	4	79.762	5	103.351
A4			0		4	55.538
A3			0			
A2	6	132.633	6	108.523	6	107.583
A1	1	21.750	1	18.254	1	17.195
TOTALE	10	233.754	11	206.539	16	283.687
pers. Contrattista a t. ind.	6	329.927	6	355.047	6	392.552
TOTALE	909	34.595.320,00	1.072	35.500.172,00	1.140	38.474.733,00
di cui:						
retribuzioni		24.419.457		26.111.879		30.427.590
indennità varie		10.175.863		9.388.293		8.047.143
oneri previdenziali		12.424.133		12.597.792		13.983.599
TOTALE		47.019.453		48.097.964		52.458.332

Fonte: Nota prot. 128021/11A1 del 7 agosto 2017 della Giunta Regionale. Allegato B

Ad invarianza del numero di unità impiegate (pari a sei), la spesa di personale giornalistico intestato alla Giunta ha subito un incremento dal 2014 al 2016 pari ad euro 62.625,00.



Tab.2 - Spese di personale dipendente del Consiglio Regionale - Esercizi 2014 - 2016

AREA	2014		2015		2016	
	UNITA'	PAGAMENTI	UNITA'	PAGAMENTI	UNITA'	PAGAMENTI
Dirigente Generale	1,00	150.120,00	1,00	128.009,00	1,00	128.978,00
Dirigenti	2,00	323.204,00	2,00	179.804,00	2,00	177.090,00
Totale	3,00	373.324,00	3,00	307.813,00	3,00	306.068,00
D6	29,00	1.342.326,00	27,50	1.237.466,00	24,42	1.062.672,00
D5	1,00	31.015,00	1,00	32.206,00	1,00	30.016,00
D4		0,00	5,00	180.043,00	6,00	211.414,00
D3	5,00	187.568,00	3,50	118.854,00	3,00	91.396,00
Totale	35,00	1.568.929,00	37,00	1.568.568,00	34,42	1.395.498,00
D2	1,00	39.733,00	2,42	74.890,00	2,00	55.831,00
D1	7,08	226.122,00	0,50	18.923,00	0,00	0,00
Totale	8,08	265.854,00	2,92	93.813,00	2,00	55.831,00
C5	10,75	322.135,00	9,83	276.865,00	8,92	230.614,00
C4		0,00		0,00		0,00
C3		0,00	1,67	49.989,00	2,00	49.399,00
C2		0,00	5,33	132.043,00	6,42	150.662,00
C1	8,00	217.710,00	1,00	34.081,00	0,00	0,00
Totale	18,75	539.845,00	17,83	483.977,00	17,34	429.695,00
B7	11,00	328.686,00	11,25	319.679,00	10,25	269.004,00
B6	1,00	26.753,00		0,00		0,00
B5		0,00	0,83	26.362,00	1,00	30.978,00
B4		0,00	1,00	24.721,00	1,00	21.518,00
Totale	12,00	355.439,00	13,08	370.762,00	12,25	311.500,00
B3	2,00	58.097,00	1,00	24.450,00	1,00	21.207,00
B2		0,00	1,83	41.297,00	2,00	42.033,00
B1	3,00	72.235,00	0,33	9.611,00	0,52	20.469,00
Totale	5,00	130.332,00	3,16	75.358,00	3,52	83.709,00
A5		0,00		0,00		0,00
A4		0,00		0,00		0,00
A3		0,00		0,00		0,00
A2		0,00		0,00		0,00
A1		0,00		0,00		0,00
Totale		0,00		0,00		0,00
Giornalisti	4,00	248.277,00	4,00	273.398,00	4,00	283.390,00
Non di ruolo*	16,70	361.005,00	23,67	500.497,50	22,33	912.871,00
Totale	20,70	609.282,00	27,67	773.895,50	26,33	1.196.261,00
Totale	102,53	3.835.005,00	104,66	3.674.386,00	99,26	3.778.562,00
di cui:						
Retribuzioni		2.796.623,00		2.858.061,00		3.158.542,00
Indennità varie		1.038.382,00		816.325,00		619.620,00
Oneri previdenziali		1.016.855,00		983.355,00		1.011.169,00
Totale Generale		4.851.860,00		4.657.739,00		4.789.730,00

Fonte: Nota prot. 6740/C del 26 giugno 2017 del Presidente del Consiglio Regionale. Allegato F2

Anche in relazione al personale giornalistico intestato al Consiglio regionale si assiste al medesimo fenomeno: ad invarianza del numero di unità impiegate (quattro unità) la spesa sostenuta dall'esercizio 2014 all'esercizio 2016 è aumentata dell'importo di euro 35.113,00. Osservando l'evoluzione del fenomeno nell'ambito del progetto di rendiconto relativo all'esercizio 2017, la criticità è risultata confermata.

Nell'esercizio 2017, con decorrenza 1° luglio, a seguito dell'unificazione dei ruoli della Giunta e del Consiglio regionale adottata con DGR n. 106/2015 in attuazione dell'art. 24 della legge regionale n. 7/2013, la gestione economica e giuridica del personale del Consiglio è passata alla competenza esclusiva della Giunta regionale.

Per l'effetto — a decorrere dal 1° luglio 2017 — gli oneri di personale vengono imputati «in via consolidata» sui capitoli di spesa della Giunta.

Il dato della spesa di personale del Consiglio risulta — quindi — valorizzato come voce separata sino al 30 giugno 2017. Nella tabella seguente si riporta il dato aggregato (Giunta e Consiglio) della spesa di personale 2016 - 2017.

Tab.3 - Spese di personale degli Uffici stampa della Giunta e del Consiglio Regionale - Esercizi 2016 - 2017

BILANCIO ENTE	CAPITOLO	DESCRIZIONE	IMPORTO 2016		IMPORTO 2017	
			STANZIAMENTI	IMPEGNI	STANZIAMENTI	IMPEGNI
GIUNTA	8050	Stipendi, retribuzioni ed oneri previdenziali ed assistenziali per i giornalisti L.R. 7/2001	500.000,00	460.207,17	589.792,83	520.287,12
GIUNTA	8260	Accantonamento trattamento di fine rapporto per personale con contratto giornalistico ex Legge 29/05/1982 n. 297	396.075,42	820,00	100.000,00	94.790,53
CONSIGLIO	00363	Spese per Stipendi, assegni e indennità fisse ai giornalisti L.R. 7/2001	190.118,00	184.562,87	92.266,58	92.266,58
CONSIGLIO	00377	Spese per compensi accessori ai giornalisti	4.500,00	4.500,00	3.750,00	0,00
		TOTALE		650.090,04		707.344,23

Fonte: elaborazione CDC su dati di Rendiconto della Regione Basilicata esercizi 2016-2017



Come emerge per tabulas anche nell'esercizio 2017 si registra un aumento complessivo della spesa di personale rispetto all'esercizio 2016, per l'importo di euro 57.254,19.

Alla luce di quanto sopra, pertanto, l'evoluzione della voce di spesa nel periodo 2014-2017 ha comportato un incremento complessivo di euro 129.140,23, passando dall'importo di euro 578.204,00 (Giunta e Consiglio) dell'esercizio 2014 all'importo euro 707.344,23 (Giunta e Consiglio) dell'esercizio 2017.

Il tutto ad invarianza di numero di unità assunte, anzi con una unità di personale in meno nell'esercizio 2017.

Nell'esercizio 2017, infatti, la diminuzione delle voci della spesa di personale giornalista intestata al Consiglio è solo apparente in quanto, come già rilevato, a decorrere dal 1° luglio 2017 è confluita sui capitoli di spesa della Giunta.

In sede di riscontri istruttori (*cf.* nota di risposta del 10 maggio 2018 prot. n. 81712/11A1), la Giunta ha riferito che «L'aumento del costo del personale "contrattualizzato a tempo indeterminato" (trattasi di personale giornalista a cui si applica il CNGL) tra il 2015 e il 2016 è dovuto all'erogazione, nell'annualità 2016 degli aumenti contrattuali e dei nuovi istituti previsti dallo stesso CNGL approvato il 24.6.2014». (enfasi aggiunta).

Le medesime giustificazioni sono state fornite dal Consiglio regionale (*cf.* nota di risposta del 9 novembre 2018 prot. n. 8933/c).

I chiarimenti istruttori ricevuti, hanno fatto emergere una criticità di base.

È risultato, infatti, che la Regione applica — al personale assunto presso gli Uffici stampa dei propri organi ed enti strumentali — il contratto nazionale dei giornalisti (CNLG) e non, come avrebbe dovuto, il Contratto nazionale collettivo per il comparto delle funzioni locali (CCNL).

Tale «trattamento in deroga» risulta autorizzato dalla legge regionale n. 7 del 9 febbraio 2001 emanata in materia di «Disciplina delle attività di informazione e comunicazione della Regione Basilicata» e, in particolare, dall'art. 2 («Uffici Stampa») e dall'art. 6 («Disposizioni transitorie»).

Alla luce di quanto sopra, in sede istruttoria è stato rilevato che il diverso trattamento economico, previdenziale ed assistenziale contenuto nel Contratto giornalistico (CNLG) — oltre ad aver comportato e continuare a comportare, in misura ordinaria e continuativa, oneri e spese non riconosciuti dal vigente contratto collettivo nazionale di comparto — è stato la causa degli aumenti dei costi del personale giornalista registrati negli esercizi 2014 - 2017, per via degli adeguamenti operati a decorrere dal 2015 (*cf.* nota di risposta del Consiglio del 9 novembre 2018 prot. n. 8933/c., cit.).

Il Magistrato istruttore ha riportato le conclusioni raggiunte *in parte qua* nell'ambito della (bozza) di Relazione finale, trasmessa — con la nota del 19 giugno 2019 (*cf.* nota Prot. n. 1109) — all'Amministrazione regionale ed alla Procura regionale ai fini dell'audizione tenuta in data 21 giugno 2019, e ciò in via prodromica all'odierna udienza di parificazione del 4 luglio 2019.

In sede di controdeduzioni, l'Ente non ha fornito alcun riscontro in merito alla criticità rilevata.

Il Procuratore regionale nell'ambito delle conclusioni riportate nella requisitoria trasmessa a mezzo Pec in data 2 luglio 2019, concordando con i dubbi di legittimità costituzionale manifestati dal Magistrato istruttore, ha ritenuto la «non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale con riferimento agli articoli 1, 2 e 6, legge regionale n. 7/2001, nella parte in cui disciplinano un rapporto di lavoro "privatizzato" alle dipendenze della pubblica amministrazione come contratto di diritto privato, sottraendolo alle regole contrattuali previste per i pubblici dipendenti, in violazione delle competenze statali in materia di ordinamento civile e di coordinamento della finanza pubblica, ex art. 117 Cost.» (*cf.* «Requisitoria» anticipata a mezzo Pec in data 2 luglio 2019, pag. 68). All'odierna udienza, il Magistrato relatore ed il Procuratore regionale hanno confermato le perplessità sopra riportate in merito alla legittimità costituzionale dell'art. 2 e dell'art. 6 della legge regionale n. 7/ 2001.

Considerato in diritto

2. La legge regionale della Basilicata n. 7 del 9 febbraio 2001 («Disciplina delle attività di informazione e comunicazione della Regione Basilicata») — innestando nel sistema regionale uno speciale trattamento «in deroga» — applica al personale assunto negli Uffici stampa regionali il contratto nazionale giornalistico (CNLG) in luogo del contratto collettivo nazionale per il comparto delle funzioni locali (CCNL).

Tale «regime speciale» ha gravato i bilanci regionali di oneri non previsti dalla legislazione nazionale in materia di rapporto di lavoro alle dipendenze pubbliche.



Le specifiche disposizioni che si assumono illegittime sono le seguenti:

art. 2, comma 2, ai sensi del quale «Ai giornalisti addetti agli Uffici Stampa della Regione e degli Enti sub-regionali (RATO, ALSIA, APT, ARBEA, ARDSU, ARPAB, ATER Matera, ATER Potenza, Ente di gestione del Parco archeologico storico naturale delle Chiese rupestri del Materano, Ente Parco naturale Gallipoli Cognato - Piccole Dolomiti Lucane, Ente Parco nazionale del Pollino) si applica il contratto nazionale di lavoro dei giornalisti»;

art. 2, comma 6, ai sensi del quale «L'individuazione e la regolamentazione dei profili professionali all'interno degli Uffici stampa sono demandate ad una specifica area di contrattazione tra gli organi regionali e l'Associazione della stampa di Basilicata»;

art. 6, comma 1, ai sensi del quale «Agli iscritti all'ordine dei giornalisti, appartenenti agli organici degli Uffici stampa della Giunta e del Consiglio regionale, con contratto a tempo indeterminato è data facoltà di optare, entro trenta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, per la trasformazione del rapporto di lavoro in contratto a tempo indeterminato con l'applicazione del contratto giornalistico»;

art. 6, comma 2, ai sensi del quale «In caso di opzione per l'applicazione del contratto giornalistico, ai soli fini dell'anzianità di servizio gli anni prestati presso gli Uffici stampa della Regione sono valutati al cinquanta per cento, La Regione garantisce, ove espressamente richiesta e a decorrere dalla data dell'opzione, la contribuzione previdenziale all'INPGI e quella assistenziale alla CASAGIT. Eventuali ricongiungimenti ai fini previdenziali ed assistenziali, relativi a posizioni pregresse, restano a totale carico degli interessati».

La Sezione dubita della legittimità costituzionale delle suddette disposizioni di legge regionale per contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera l), della Costituzione in quanto emanate in violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile», nel cui perimetro rientra anche la disciplina del trattamento di lavoro «privatizzato» dei dipendenti pubblici, ivi inclusi i dipendenti regionali e, tra questi, il personale assunto negli Uffici stampa.

La Sezione ritiene, altresì, che la violazione della riserva di legge statale abbia comportato — per ridondanza del vizio — la violazione dei parametri costituzionali di cui agli articoli 81, 97 comma 1 e 117 comma terzo della Costituzione italiana, nei termini di seguito meglio specificati.

Alla luce di quanto sopra, prima di motivare la non manifesta infondatezza di tali dubbi si ritiene necessario soffermarsi sulla legittimazione di questa Corte ad adire il Giudice delle leggi, nonché sulla rilevanza della questione nel giudizio in corso.

3. Legittimazione a sollevare la questione di legittimità costituzionale.

Alla luce della ormai pacifica giurisprudenza della Corte costituzionale i giudizi di parificazione dei rendiconti regionali si connotano, oltre che per tratti sempre più equiparabili all'esercizio di attività giurisdizionale, per essere uno strumento fondamentale al fine di evitare «zone d'ombra» nel sistema di tutela dei principi garantiti dalla Costituzione (cfr. *ex pluribus* Corte costituzionale sentenze n. 89 del 2017, n. 196/2018, n. 138/2019, n. 146/2019).

Come, anche di recente, ricordato dal Giudice delle leggi «Per aversi un giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale è “sufficiente che ricorra il requisito oggettivo dell'esercizio di funzioni giudicanti per l'obiettivo applicazione della legge” da parte di organi “pur estranei all'organizzazione della giurisdizione ed istituzionalmente adibiti a compiti di diversa natura” che di quelle siano investite anche in via eccezionale, e siano all'uopo “posti in posizione super partes” (sentenza n. 226/1976)”» (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 138/2019).

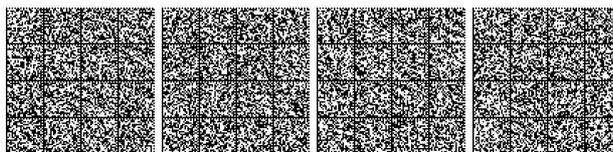
La «nuova» Costituzione finanziaria — codificata della legge costituzionale n. 1/2012 — ha innestato nel sistema parametri di tutela della finanza pubblica e dei relativi equilibri a carico di tutte le amministrazioni del consolidato pubblico, ivi incluse le regioni, e ciò anche al fine del rispetto dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

A tale fine, l'art. 1 del decreto-legge n. 174/2012 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213/2012, ha conferito alla Corte dei conti una specifica funzione, e cioè quella di contribuire a «rafforzare il coordinamento della finanza pubblica, in particolare tra i livelli di governo statale e regionale, e di garantire il rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.» (cfr. comma 1, art. 1 decreto-legge n. 174/2012).

Per effetto di tale nuova «vis» dei poteri intestati alla Corte dei conti, la verifica della legittimità e regolarità del sistema di bilancio regionale deve avere riguardo anche ai parametri costituzionali di cui agli articoli 28, 81, 97, 100 e 119 della Costituzione (cfr. comma 1, art. 1, decreto-legge n. 174/2012, cit.).

In questa prospettiva, l'attività di riscontro espletata della Corte dei conti nell'ambito dei giudizi di parifica dei rendiconti regionali costituisce — per espressa previsione normativa — uno strumento fondamentale per conseguire — a livello di sistema finanziario «allargato» — la tutela del bilancio pubblico nei termini codificati dalla Costituzione.

Ed è, pertanto, alla luce di tale «potere-dovere» che viene riconosciuta la legittimazione delle Sezioni regionali di controllo a sollevare la questione di legittimità, in sede di giudizio di parifica, ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.



Il perimetro del riscontro è dato dai parametri costituzionali codificati a tutela della sana gestione finanziaria del bilancio.

Il rispetto di tali principi è inscindibilmente connesso all'osservanza del riparto delle competenze Stato-regioni di cui all'art. 117, comma 2 e comma 3, della Costituzione, quale parametro-presupposto «a monte».

La legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale è stata estesa, infatti, anche ai casi di assunta violazione dei parametri attributivi di competenza «poiché in tali casi la Regione manca per definizione della prerogativa di allocare risorse. Pertanto, entro tali materie, non vi è intervento regionale produttivo di spesa che non si traduca immediatamente nell'alterazione dei criteri dettati dall'ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata» (cfr. Corte costituzionale sentenza n. 196/2018, nonché le successive sentenze n. 138/2019 e n. 146/2019).

Sussiste, infatti, un'intima ed inscindibile interconnessione tra l'art. 117, comma 2, e gli altri beni-valori della contabilità pubblica (v. Corte costituzionale, sentenza n. 188/2014, nonché da ultimo sentenze numeri 196/2018, 138/2019 e 146/2019).

In particolare, ai fini che interessano in questa sede, viene in rilievo l'art. 117, comma 2, lettera l) della Costituzione che codifica una «riserva esclusiva» di competenza statale a disciplinare, in termini anche economici e finanziari, determinate materie considerate «strategiche» al fine di garantire l'unità economica e sociale della Repubblica, tra cui quella dello «ordinamento civile».

Tra le materie dello «ordinamento civile» rientra la disciplina dei rapporti di lavoro pubblici cosiddetti contrattualizzati (o privatizzati), codificata ai sensi del decreto legislativo n. 165/2001 (Testo unico in materia di pubblico impiego).

Sul punto il Giudice delle leggi ha affermato che tale disciplina «costituisce norma fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica, alla stregua dell'art. 1, comma 3, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001, il quale rinvia in proposito ai principi desumibili dall'art. 2 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), che al comma 1, lettera a), stabilisce per l'appunto come principio la regolazione mediante contratti individuali e collettivi dei rapporti di lavoro e di impiego nel settore pubblico» (cfr. *ex pluribus* Corte costituzionale sentenza n. 314/2003).

Nel caso oggetto della presente ordinanza viene in rilievo proprio la violazione della competenza esclusiva statale a disciplinare il rapporto di lavoro «contrattualizzato» dei dipendenti pubblici.

Le disposizioni della legge regionale n. 7/2001, infatti, nel prevedere l'applicazione del contratto di lavoro giornalistico in luogo del contratto collettivo nazionale di comparto previsto ai sensi del combinato disposto del decreto legislativo n. 165/2001 e dall'art. 9, comma 5 della legge n. 150/2000, si pongono in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l) Cost.

La violazione del suddetto parametro competenziale «ridonda», inevitabilmente, nella violazione dei principi costituzionali in tema di tutela del bilancio e degli equilibri finanziari, e ciò in quanto il legislatore regionale — nel sostituirsi *sine titulo* al legislatore nazionale — ha innestato nel sistema oneri e sottratto risorse in assenza di «copertura normativa», *rectius* in violazione dei parametri costituzionali.

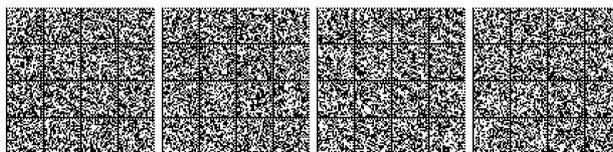
Questo ha comportato, come effetto riflesso, la violazione dell'art. 81 Cost. e dell'art. 97, comma 1, Cost., per lesione del principio dell'equilibrio di bilancio e del principio di copertura finanziaria.

E ciò in quanto l'innesto nel sistema di oneri «privi di legittima autorizzazione» perchè derivanti da leggi regionali emanate in «assenza di competenza a legiferare» ha determinato — nell'an — un effetto espansivo della spesa non consentito, con la conseguenza che anche le risorse utilizzate a copertura risultano viziate per «illegittimità derivata».

In sintesi, la violazione competenziale a disporre in materie riservate allo Stato, sortisce il duplice effetto, ridondante sull'equilibrio del bilancio, di un illegittimo ampliamento della spesa con conseguente copertura finanziaria priva di presupposti normativi.

Nel caso di specie, infatti, la Regione Basilicata (così come nei casi stigmatizzati dal Giudice delle leggi nelle sentenze n. 196/2018, n. 138/2019 e n. 146/2019) «legiferando in una materia riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ha determinato un aumento sensibile della spesa del personale che costituisce, per la sua importanza strategica, non già una minuta voce di dettaglio nei bilanci delle amministrazioni pubbliche, ma un importante aggregato della spesa corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale (in tal senso, tra le altre, Corte costituzionale sentenza n. 108/2011)» (cfr. Corte costituzionale sentenza n. 146/2019) [enfasi aggiunta].

Infatti, la violazione del principio di cui all'art. 117, comma 2, lettera l) Cost. ridonda, altresì, nella violazione del comma 3, dell'art. 117 Cost., per lesione della competenza dello Stato a disciplinare — nelle materie di competenza concorrente — i «principi fondamentali», tra cui rientra il principio di coordinamento della finanza pubblica, nel cui ambito il contenimento della spesa di personale assume un ruolo portante ai fini del perseguimento degli equilibri del bilancio pubblico consolidato.



Lo Stato è, infatti, garante, oltre del rispetto da parte di tutte le amministrazioni del consolidato pubblico dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'appartenenza all'Unione europea (art. 97, comma 1 e 119, comma 1 Cost.), della sostenibilità finanziaria dei diritti garantiti dalla Costituzione; tale obiettivo è conseguibile solo con un bilancio pubblico allargato «sano ed in equilibrio».

È in quest'ottica che occorre dare rilievo allo stretto collegamento tra potere di coordinamento in materia di tutela della finanza pubblica di cui all'art. 117, comma 3 Cost. e riserva di competenza esclusiva nelle materie considerate «strategiche» di cui all'art. 117, comma secondo, Cost.

Alla luce di quanto sopra, pertanto, il Collegio ritiene di essere legittimato a sollevare la questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera l) nonché — per ridondanza del vizio — degli articoli 81, 97 comma 1 e 117, comma 3, della Costituzione, e ciò in quanto le norme di cui si sospetta l'illegittimità costituzionale incidono sull'articolazione della spesa in termini di «an» e, quindi, sul «quantum» dell'aggregato complessivo della spesa di personale, determinando un effetto espansivo della stessa non consentito dall'ordinamento costituzionale e giuscontabile vigenti.

4. Rilevanza della questione di legittimità costituzionale ai fini del presente giudizio di parificazione del rendiconto regionale

Riguardo alla rilevanza nel presente giudizio delle questioni di costituzionalità oggetto della presente ordinanza, si osserva quanto segue.

Il giudizio di parificazione dei rendiconti regionali, nel cui ambito viene sollevata la questione di legittimità all'esame, è stato innestato — nel sistema — per opera del comma 5 dell'art. 1 del decreto-legge n. 174/2012. Ai sensi del suddetto articolato «Il rendiconto generale della regione è parificato dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi degli articoli 39, 40 e 41 del testo unico di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214. Alla decisione di parificata è allegata una relazione nella quale la Corte dei conti formula le sue osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione e propone le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa. La decisione di parifica e la relazione sono trasmesse al presidente della giunta regionale e al consiglio regionale».

Tale giudizio «sintetizza in sé, assumendo un ruolo portante, l'insieme delle funzioni di controllo intestate alla Corte dei conti al fine di contribuire a dare attuazione al nuovo volto finanziario del nostro ordinamento, così come oggi «comunitariamente orientato» alla tutela della finanza pubblica allargata» (cfr. Corte dei conti Sez. reg. controllo per la Basilicata, decisione n. 45/2016/PARI).

In quest'ottica, il giudizio di parificazione dei rendiconti regionali ha assunto connotati più ampi e dinamici rispetto all'originario statuto disegnato dal legislatore del 1934 per il rendiconto generale dello Stato, e ciò proprio alla luce della necessità di garantire la compartecipazione di tutte le amministrazioni del consolidato pubblico al perseguimento di un equilibrio economico-finanziario «effettivo» e «sostenibile» anche in via prospettica, a tutela della collettività attuale e futura (cfr. *ex pluribus* Corte costituzionale, sentenza n. 18/2019).

È il concetto stesso di rendiconto oggetto di parificazione ad essersi evoluto in coerenza con i nuovi principi ed obiettivi costituzionali ed eurounitari.

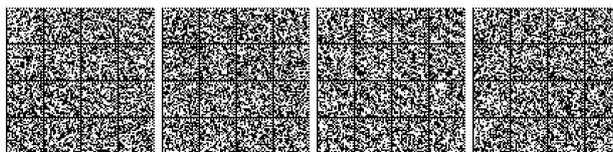
In questo rinnovato panorama normativo, il rendiconto regionale rappresenta il momento conclusivo del complessivo ciclo di bilancio dell'Ente. Le voci che lo compongono, conto del bilancio e conto del patrimonio, sono finalizzate a dare evidenza dell'effettiva sussistenza degli equilibri economico-finanziari dell'Ente, in termini di effettiva capacità di spesa e, quindi, conseguimento e mantenimento in concreto degli equilibri di bilancio, in chiave statica e dinamica.

Per l'effetto, il riscontro di voci di entrata e/o di spesa, ovvero di modalità di contabilizzazione delle suddette voci che si appalesano in violazione dei suddetti principi costituzionali, e dei relativi parametri interposti (tra cui, in primis, il decreto legislativo n. 118/2011), non può che portare ad un esito negativo del giudizio di parifica delle voci riscontrate come illegittime, anche in termini di *quomodo* della relativa contabilizzazione.

Come efficacemente rilevato dal Giudice delle leggi «Sono questi i valori alla cui tutela è preordinata la Corte dei conti, cui spetta accertare tutte le «irregolarità» poste in essere dagli enti territoriali suscettibili di pregiudicarli, secondo quanto stabilito dall'art. 1, comma 3, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174» (cfr. sentenze n. 18 del 2019, n. 196 del 2018, nonché da ultimo sentenza n. 146/2019).

Alla luce di quanto sopra, nel caso in cui dovessero essere riscontrate voci o modalità di contabilizzazione di voci che si «sospettano» illegittime, per vizio derivato dalla «legge - fonte», si renderà necessario sollevare la questione di legittimità della/delle disposizione/disposizioni assunta/e come illegittima/e.

In caso contrario, la Sezione regionale di controllo, nella vigenza delle menzionate norme e in assenza di scrutinio di legittimità costituzionale, pur dubitando di detta legittimità, dovrebbe parificare le predette componenti del rendiconto, vanificando le finalità per cui è stata attribuita alla Corte dei conti la funzione di parifica dei rendiconti regionali.



Peraltro, è lo stesso Giudice delle Leggi ad osservare che nel caso in cui venissero parificati capitoli «in applicazione delle norme censurate, il collegio *a quo*, si sarebbe trovato nella condizione di validare un risultato di amministrazione non corretto, relativo a una spesa (...) ritenuta illegittima. Esso sarebbe, pertanto, venuto meno al suo compito di accertare eventuali “irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti”» (art. 1, comma 3, del decreto-legge n. 174 del 2012) (*cf.* *ex pluribus* Corte costituzionale sentenze n. 89/2017, n. 196/2018 e n. 146/2019).

Nel caso all’esame, il sospetto di illegittimità costituzionale della legge n. 7/2001 assume rilevanza ai fini del presente giudizio di parifica, in quanto la legge *de qua* ha gravato il sistema di bilancio regionale con oneri «non consentiti», sottraendo al contempo risorse in assenza di presupposti normativi.

Ciò che viene in rilievo è l’an della spesa, in quanto la normativa regionale in esame ha costituito il presupposto (che si sospetta illegittimo) dell’aggravio del bilancio regionale con oneri relativi a trattamenti retributivi, previdenziali ed assicurativi ulteriori rispetto a quelli previsti dalla contrattazione collettiva per il comparto delle funzioni locali.

Per l’effetto gli oneri in questione si appalesano privi sia di «copertura normativa» — per incompetenza del legislatore regionale — sia di «copertura finanziaria», per mancanza di presupposti legittimanti detta allocazione di risorse.

Come già evidenziato nelle premesse, nell’ambito dell’odierno giudizio di parificazione, è stato riscontrato che nel periodo 2014-2017 il macroaggregato della spesa di personale assunto presso gli «Uffici stampa» della Giunta e del Consiglio ha subito un incremento pari ad euro 129.140,23, passando dall’importo di euro 578.204,00 (Giunta e Consiglio) dell’esercizio 2014 all’importo euro 707.344,23 (Giunta e Consiglio) dell’esercizio 2017.

L’applicazione di tale diverso regime contrattuale, oltre ad aver comportato gli aumenti dei costi del personale giornalista registrati negli esercizi 2014 - 2017, ha determinato e continua a determinare, in misura ordinaria e continuativa, un effetto espansivo della spesa in assenza di copertura normativa e finanziaria, perché effettuata in violazione della competenza esclusiva dello Stato a disporre in materia.

I capitoli del bilancio regionale sui quali risultano imputati oneri sospettati di «illegittimità derivata» sono i seguenti:

bilancio della Giunta capitolo 8050 «Stipendi, retribuzioni ed oneri previdenziali ed assistenziali per i giornalisti legge regionale n. 7/2001»;

bilancio della Giunta capitolo 8260 «Accantonamento trattamento di fine rapporto per personale con contratto giornalistico ex legge 29 maggio 1982, n. 297»;

bilancio del Consiglio capitolo 00363 «Spese per Stipendi, assegni e indennità fisse ai giornalisti legge regionale n. 7/2001»;

bilancio del Consiglio capitolo 00377 «Spese per compensi accessori ai giornalisti»;

rendiconto di ciascuno degli enti strumentali indicati nel comma 2, dell’art. 2 della legge regionale n. 7/2001 (Titolo 1 spesa corrente - Macroaggregato 101) nella misura in cui registrano spese per personale giornalista in attuazione della legge regionale n. 7/2001.

In mancanza di sospensione del giudizio per promovimento della presente questione di legittimità costituzionale, la Sezione, quindi, dovrebbe parificare, certificandone la legittimità, spese che assume illegittime, violando — essa stessa — il compito essenziale che le è stato conferito dalla Costituzione ai sensi dell’art. 100, comma 2 e art. 103, comma 2, nonché dal parametro interposto di cui all’art. 1, comma 1 e ss, del decreto-legge n. 174/2012, convertito con modificazione dalla legge n. 213/2012.

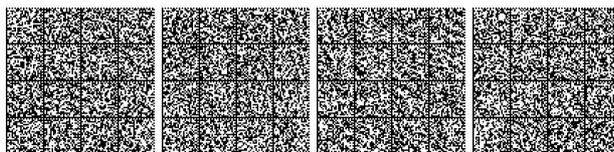
Sul punto, è lo stesso Giudice delle leggi ad aver rimarcato che — stante l’incompetenza della Corte dei conti a condizionare il contenuto degli atti legislativi regionali o privarli dei loro effetti perché tale prerogativa è demandata al sindacato di costituzionalità delle leggi regionali spettanti alla Corte costituzionale (*cf.* n. 39/2014) — «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» (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 138/2019).

5. In merito alla «Non manifesta infondatezza».

Quanto alla non manifesta infondatezza della questione si osserva quanto segue.

Le disposizioni di cui all’art. 2, commi 2 e 6 ed all’art. 6, commi 1 e 2, della legge regionale n. 7/2001, prevedendo uno speciale regime in deroga in materia di trattamento del rapporto di lavoro «privatizzato» alle dipendenze pubbliche, si pongono in contrasto con la competenza esclusiva del legislatore nazionale a legiferare in materia, violando — per l’effetto — il parametro costituzionale di cui all’art. 117, comma secondo, lettera l) della Costituzione ed i relativi parametri interposti di cui al decreto legislativo n. 165/2001 e di cui all’art. 9, comma 5, della legge n. 150/2000.

Le disposizioni di cui al decreto legislativo n. 165/2001 (Testo unico in materia di pubblico impiego) codificano lo statuto giuridico ed economico del rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.



Tale disciplina costituisce «principio fondamentale» ai sensi dell'art. 117 Cost. (*cf.* art. 1, comma 3, decreto legislativo n. 165/2001) al quale tutte le pubbliche amministrazioni — individuate nell'articolato normativo — devono conformarsi, ivi incluse le regioni (*cf.* comma 2, art. 1, decreto legislativo n. 165/2001).

Con la normativa regionale all'esame, la Regione Basilicata risulta essersi posta in contrasto — in particolare — con le disposizioni che disciplinano il rapporto di lavoro «contrattualizzato», tra cui — in particolare — vengono in rilievo gli articoli 2, comma 2 e comma 3, 40 comma 2, 45, comma 1 e comma 3.

La legge regionale n. 7/2001 in esame risulta, inoltre, in contrasto con le previsioni contenute nell'art. 9, comma 5, della legge n. 150/2000 che disciplina, nello specifico, «le attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni», affidando l'individuazione e la regolamentazione degli specifici profili professionali alla contrattazione collettiva nell'ambito di una speciale area di contrattazione».

La disposizione in esame è stata, peraltro, di recente modificata ad opera 9 dell'art. 25-*bis*, comma 1, decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26, con l'inserimento dell'ultimo capoverso «Ai giornalisti in servizio presso gli uffici stampa delle regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, in via transitoria, sino alla definizione di una specifica disciplina da parte di tali enti in sede di contrattazione collettiva e comunque non oltre il 31 ottobre 2019, continua ad applicarsi la disciplina riconosciuta dai singoli ordinamenti».

Tale addendum ha confermato che le regioni a statuto ordinario, come la Regione Basilicata, non godono neppure del «regime transitorio» da ultimo previsto dal sopra citato art. 25-*bis* in relazione alle regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

L'art. 18-*bis* del contratto collettivo nazionale per le funzioni locali per gli anni 2016-2018, sottoscritto in data 21 maggio 2018, ha — peraltro — ribadito che la disciplina del trattamento dei giornalisti assunti dalle pubbliche amministrazioni, ivi incluse le regioni, è assoggettato alla specifica disciplina di comparto, prevedendo distinti profili professionali e collocandoli «nelle 24 categorie del vigente sistema di classificazione del personale, secondo le declaratorie ed i relativi requisiti culturali e professionali di cui all'allegato A del CCNL del 31 marzo 1999, in relazione alla complessità dei compiti, nonché al livello di autonomia, responsabilità e competenza professionale, agli stessi (connessi) richiesti».

L'attuale assetto normativo, pertanto, è univoco nell'assoggettare la disciplina del rapporto di lavoro del personale assunto dalle regioni alle disposizioni della normativa nazionale, e ciò — senza eccezioni di sorta — anche riguardo al personale assunto presso gli Uffici stampa.

La giurisprudenza costituzionale, peraltro, ha da sempre sostenuto che «essendo il rapporto di impiego di tali lavoratori ormai contrattualizzato, la sua disciplina [...] rientra nella materia dell'ordinamento civile, riservata alla competenza esclusiva statale (sentenze n. 339 e n. 77 del 2011)» (sentenza n. 290 del 2012; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 215 e n. 213 del 2012, nonché n. 324 del 2010)» (*cf.* *ex pluribus* sentenza n. 286/2013, nonché in senso conforme sentenze n. 189/2007, n. 308/2006, n. 153/1995).

A tale riguardo, peraltro, il Giudice delle leggi è intervenuto anche nel corrente anno con ulteriori due pronunce che dichiarano (*rectius* confermano) l'illegittimità costituzionale di leggi regionali che applicano, anche sub specie di concessione della facoltà di scelta, il contratto collettivo dei giornalisti in luogo di quello previsto dalla normativa vigente per il personale alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.

Con la sentenza n. 10 del 25 gennaio 2019, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale — tra gli altri — del comma 97 dell'art. 17 della legge regionale Lazio n. 9/2017 con il quale si stabilisce che, nelle more dell'attuazione dell'art. 9, comma 5, della legge 7 giugno 2000, n. 150 (Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni), al personale iscritto all'albo nazionale dei giornalisti che presta servizio presso gli uffici stampa istituzionali della Giunta e del Consiglio regionale, si applica il contratto nazionale di lavoro giornalistico.

In questo caso, la Corte costituzionale ha accertato e dichiarato la fondatezza della doglianza, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'articolato in questione, perché «viola la sfera di competenza statale, che riserva alla contrattazione collettiva la disciplina del pubblico impiego», e ciò in quanto «La previsione, da parte della legge regionale impugnata, di applicazione ai giornalisti inquadrati, a seguito di concorso pubblico, nel personale di ruolo della Regione di un contratto collettivo non negoziato dall'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), ma dalle organizzazioni datoriali degli editori e dalla Federazione nazionale della stampa italiana, viola l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. La disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici rientra, infatti, nella materia «ordinamento civile» e spetta in via esclusiva al legislatore nazionale; invero, a seguito della privatizzazione, tale rapporto è disciplinato dalle disposizioni del codice civile e dalla specifica contrattazione collettiva, espressamente regolata dall'art. 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche). L'art. 40 del decreto legislativo n. 165 del 2001 e successive modificazioni, prevede, al comma 2, ultimo periodo, che «nell'ambito dei comparti di contrattazione



possono essere costituite apposite sezioni contrattuali per specifiche professionalità» ed alla luce di tale previsione il contratto collettivo relativo al personale del Comparto funzioni locali ha disciplinato la posizione dei giornalisti addetti agli uffici stampa in questione (*cf.* Corte costituzionale sentenza n. 10/2019).

Con la sentenza n. 81/2019, il Giudice delle leggi — intervenendo nuovamente sull'argomento — ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 febbraio 2018, n. 5 (Norme per il sostegno e la valorizzazione del sistema informativo regionale), per i medesimi vizi riscontrati con riguardo alla norma regionale del Lazio (oggetto della sentenza n. 10/2019), e cioè per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*) della Costituzione.

Nel merito, la Corte costituzionale ha — infatti — osservato (*rectius* ribadito) che «Il decreto legislativo n. 165 del 2001 ha stabilito che i rapporti di lavoro pubblici cosiddetti contrattualizzati sono disciplinati dalle disposizioni del codice civile e sono oggetto di contrattazione collettiva.

Questa Corte ha affermato che tale disciplina «costituisce norma fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica, alla stregua dell'art. 1, comma 3, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001, il quale rinvia in proposito ai principi desumibili dall'art. 2 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), che, al comma 1, lettera *a*), stabilisce per l'appunto come principio la regolazione mediante contratti individuali e collettivi dei rapporti di lavoro e di impiego nel settore pubblico» (sentenza n. 314 del 2003) (...). La costante giurisprudenza di questa Corte ha, poi, precisato che la disciplina del rapporto di impiego alle dipendenze della regione e i profili relativi al trattamento economico del personale pubblico privatizzato vengono ricondotti alla materia dell'«ordinamento civile», di competenza esclusiva del legislatore nazionale, che in tale materia fissa principi che «costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti tra privati e, come tali si impongono anche alle regioni a statuto speciale» (sentenza n. 189 del 2007). Con particolare riferimento alla disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici aventi la qualifica di giornalisti, questa Corte, con la sentenza n. 10 del 2019, a proposito di una norma regionale avente contenuti assimilabili a quella di odierna impugnativa adottata dalla Regione Lazio, ha stabilito che «[l]a previsione, da parte della legge regionale impugnata, di applicazione ai giornalisti inquadrati, a seguito di concorso pubblico, nel personale di ruolo della Regione di un contratto collettivo non negoziato dall'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), ma dalle organizzazioni datoriali degli editori e dalla Federazione nazionale della stampa italiana, viola l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. (...). Le predette disposizioni statali sono espressione della competenza esclusiva dello Stato della disciplina del rapporto di lavoro pubblico, anche in riferimento al personale di aree professionali specifiche, e della riserva di contrattazione collettiva, con conseguente illegittimità dell'intervento normativa regionale» (*cf.* Corte costituzionale sentenza n. 81/2019).

Alla luce delle suddette coordinate normative e della giurisprudenza costituzionale, emerge chiaramente che, al di fuori della sede e degli strumenti codificati dalla normativa nazionale, non risulta legittima né legittimata alcuna altra modalità o sede per provvedere alla disciplina del rapporto di lavoro del personale «giornalistico» assunto dalle pubbliche amministrazioni.

Per l'effetto si ritiene la non manifesta infondatezza della questione di illegittimità costituzionale con riferimento alle disposizioni di cui all'art. 2, comma 2 e comma 6 della legge regionale n. 7/2001, così come delle disposizioni di cui all'art. 6, comma 1 e, comma 2 del medesimo articolato, per violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera *l*) e dei relativi parametri interposti di cui al decreto legislativo n. 165/2001 (Testo unico sul pubblico impiego) e di cui all'art. 9, comma 5, legge n. 150/2000.

E in particolare:

a) il comma 2 dell'art. 2, nella misura in cui viene codificata l'applicazione del contratto collettivo giornalistico per il personale assunto presso gli Uffici stampa regionali (ivi inclusi gli enti strumentali), in violazione dell'art. 2, comma 2 e comma 3 e dell'art. 45, comma 1 e comma 3, del decreto legislativo n. 165/2001;

b) il comma 6 dell'art. 2, nella parte in cui viene demandata ad una specifica area di contrattazione tra gli organi regionali e l'Associazione della stampa Basilicata l'individuazione e la regolamentazione dei profili professionali all'interno degli Uffici stampa, e ciò in violazione dell'art. 40, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001 e dell'art. 9, comma 5, della legge n. 150/2000.

Per gli stessi motivi e con riferimento ai medesimi parametri interposti, si ritengono illegittime le disposizioni «transitorie» di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 6 della legge regionale n. 7/2001 nella misura in cui hanno consentito agli iscritti all'ordine dei giornalisti, appartenenti agli organi degli Uffici stampa della Giunta e del Consiglio regionale, con contratto a tempo indeterminato, la facoltà di optare entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge medesima, la trasformazione del rapporto di lavoro in essere con l'applicazione del contratto giornalistico (comma 1), garantendo per l'effetto il relativo trattamento previdenziale ed assistenziale.



La Sezione tiene — inoltre — a precisare che nessuna delle disposizioni all'esame è risultata suscettibile di interpretazione costituzionalmente orientata, in quanto ognuna di esse esprime in maniera chiara e univoca la volontà del legislatore regionale di voler applicare al personale assunto presso gli Uffici stampa della Regione e degli enti strumentali il contratto collettivo giornalistico, con tutti gli oneri a questo connessi e riservando agli organi regionali le trattative a questo connesse, il tutto in espressa deroga delle disposizioni della normativa nazionale vigente in materia.

Tutto ciò premesso e considerato, riservata ogni decisione in merito all'esito del giudizio innanzi alla Corte costituzionale, la Sezione di controllo per la Regione Basilicata ritiene di sollevare l'incidente di costituzionalità dell'art. 2, commi 2 e 6 e dell'art. 6, commi 1 e 2 della legge Regione Basilicata 9 febbraio 2001, n. 7, con riferimento agli articoli 117, comma 2, lettera l), 81, 97, comma 1 e 117, comma 3 Cost. per le ragioni che precedono, stante la intrinseca ed inscindibile correlazione teleologico-funzionale di tutti i menzionati principi costituzionali ai fini della tutela degli equilibri della finanza pubblica allargata, con rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

P. Q. M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Basilicata,

Visti l'art. 134 Cost., l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Visto l'art. 1, comma 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Solleva, in via incidentale, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2 e 6 e dell'art. 6, commi 1 e 2 della legge Regione Basilicata 9 febbraio 2001, n. 7, in riferimento agli articoli 117, comma 2, lettera l), 81, 97, comma 1 e 117, comma 3, della Costituzione per le ragioni indicate in parte motiva.

Dispone la sospensione del giudizio per i seguenti capitoli di spesa:

bilancio della Giunta capitolo 8050 «Stipendi, retribuzioni ed oneri previdenziali ed assistenziali per i giornalisti L.R. n. 7/2001»;

bilancio della Giunta capitolo 8260 «Accantonamento trattamento di fine rapporto per personale con contratto giornalistico ex legge 29 maggio 1982, n. 297»;

bilancio del Consiglio capitolo 00363 «Spese per stipendi, assegni e indennità fisse ai giornalisti L.R. n. 7/2001»;

bilancio del Consiglio capitolo 00377 «Spese per compensi accessori ai giornalisti»;

rendiconto di ciascuno degli enti strumentali indicati nel comma 2, dell'art. 2 della legge regionale n. 7/2001 (Titolo 1 spesa corrente - Macroaggregato 101) nella misura in cui registrano spese per personale giornalista in attuazione della legge regionale n. 7/2001.

Ordina:

la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per l'esame della questione;

che, a cura della segreteria della Sezione, ai sensi dell'art. 23, ultimo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la presente ordinanza sia notificata al presidente della Regione Basilicata e al Procuratore regionale, nonché al presidente del consiglio regionale della Basilicata.

Così disposto in Potenza, nella Camera di consiglio del giorno 4 luglio 2019.

Il Presidente: BUSCEMA

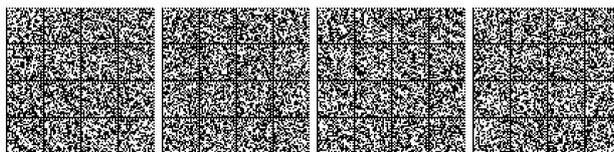
Il Magistrato estensore: PINTO

19C00352

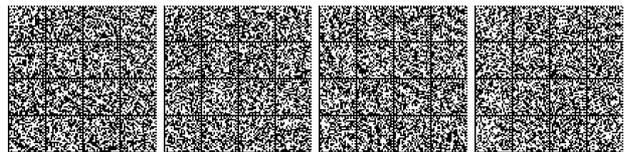
MARIA CASOLA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

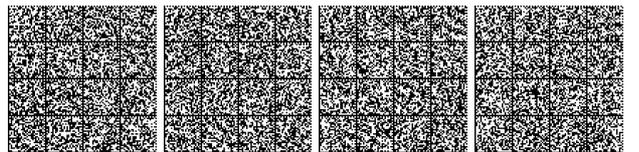
(WI-GU-2019-GUR-051) Roma, 2019 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



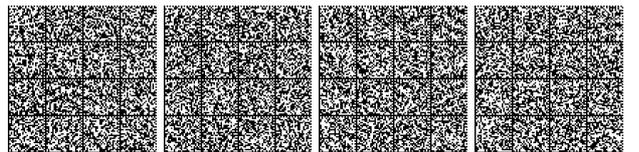
pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

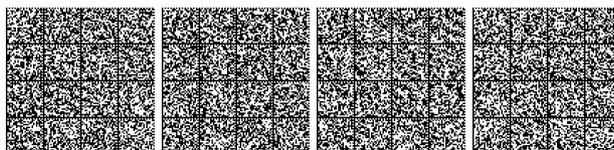
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it**

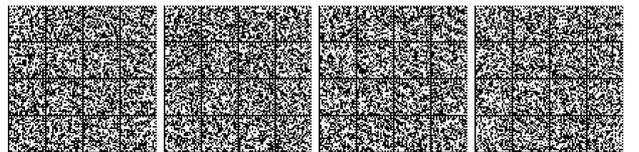
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

		<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della 1ª 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 2ª 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 3ª Serie Speciale 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 4ª 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, ed ai 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

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

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

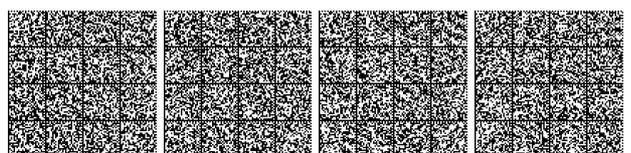
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

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.





€ 5,00

