

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 154° - Numero 42

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 16 ottobre 2013

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, 1027 - 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. 239. Sentenza 7 - 11 ottobre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Procedimento amministrativo - Mancata espressione da parte delle amministrazioni regionali degli atti di assenso o di intesa inerenti alle funzioni previste da specifiche disposizioni di legge in materia di energia e di espropriazione per pubblica utilità - Procedimento per il superamento dell'inerzia - Rimessione alla Presidenza del Consiglio dei ministri che provvede con la partecipazione della Regione interessata - Ricorso della Regione Basilicata - Evocazione di parametri non contenuti nella delibera della Giunta regionale - Inammissibilità della questione.**

- Decreto legge 22 giugno 2012, n. 83 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 134), art. 38, comma 1.
- Costituzione, artt. 114 e 123.

**Procedimento amministrativo - Mancata espressione da parte delle amministrazioni regionali degli atti di assenso o di intesa inerenti alle funzioni previste da specifiche disposizioni di legge in materia di energia e di espropriazione per pubblica utilità - Procedimento per il superamento dell'inerzia - Rimessione alla Presidenza del Consiglio dei ministri che provvede con la partecipazione della Regione interessata - Ricorso della Regione Basilicata - Asserita compressione della competenza legislativa regionale nelle materie concorrenti del governo del territorio e della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Previsione volta al superamento di condotta meramente passiva che si traduca nell'assenza di ogni forma di collaborazione - Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione.**

- Decreto legge 22 giugno 2012, n. 83 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 134), art. 38, comma 1.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 118. . . . . Pag. 1

### N. 240. Ordinanza 7 - 11 ottobre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Norme della regione Veneto - Incarico di direttore generale delle aziende sanitarie regionali - Durata pari a quella della legislatura regionale, con scadenza centottanta giorni dopo l'insediamento della nuova legislatura - Ricorso del Governo - Ius superveniens che abroga la disposizione censurata - Rinuncia al ricorso accettata dalla controparte costituita - Estinzione del processo.**

- Legge della Regione Veneto 3 dicembre 2012, n. 46, art. 7.
- Costituzione, artt. 97 e 117, terzo comma; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23. . . . . Pag. 7



**ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE**

- N. **84.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 agosto 2013 (della Regione siciliana).

**Imposte e tasse - Imposta di bollo - Misure fisse - Rideterminazione da euro 1,81 a euro 2 e da euro 14,62 a euro 16 - Destinazione delle conseguenti maggiori entrate a copertura degli oneri derivanti per gli anni 2013-2019 dal rifinanziamento della ricostruzione privata nei comuni interessati dal sisma in Abruzzo - Immediata applicabilità di tali previsioni (in mancanza di clausola di salvaguardia) alle Regioni ad autonomia speciale - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata sottrazione unilaterale alla Regione di un gettito tributario riscosso in Sicilia - Inosservanza delle procedure paritetiche previste per la determinazione delle norme di attuazione statutaria - Violazione del principio di leale collaborazione, difettando la necessaria intesa circa le modalità di compensazione del gettito.**

- Decreto-legge 26 aprile 2013, n. 43, come convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 giugno 2013, n. 71, art. 7-bis, commi 3 e 5.
- Statuto speciale della Regione Siciliana [regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2], art. 43.

**Imposte e tasse - Imposta di bollo - Misure fisse - Rideterminazione da euro 1,81 a euro 2 e da euro 14,62 a euro 16 - Destinazione delle conseguenti maggiori entrate a copertura degli oneri derivanti per gli anni 2013-2019 dal rifinanziamento della ricostruzione privata nei comuni interessati dal sisma in Abruzzo - Immediata applicabilità di tali previsioni (in mancanza di clausola di salvaguardia) alle Regioni ad autonomia speciale - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciato contrasto con le norme statutarie e di attuazione che riservano alla ricorrente le entrate tributarie erariali riscosse nel territorio siciliano - Insussistenza del carattere di "nuova entrata tributaria", necessario perché la legge statale possa destinarne il gettito a particolari finalità, specificate nella legge medesima - Violazione, in subordine, del principio di leale collaborazione, per mancata previsione della partecipazione regionale al procedimento di divisione dei proventi riscossi in Sicilia.**

- Decreto-legge 26 aprile 2013, n. 43, come convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 giugno 2013, n. 71, art. 7-bis, commi 3 e 5.
- Statuto speciale della Regione Siciliana [regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2], artt. 36 e 37; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2, primo comma.....

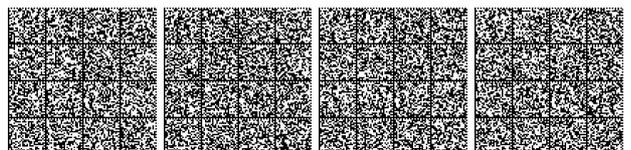
Pag. 11

- N. **85.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 agosto 2013 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

**Consorzi - Norme della Regione Marche - Riordino degli interventi in materia di bonifica e di irrigazione - Costituzione del Consorzio di Bonifica delle Marche e fusione dei Consorzi di bonifica del Foglia, Metauro e Cesano, del Musone, Potenza, Chienti, Asola e Alto Nera, dell'Aso, del Tenna e del Tronto - Previsione che gli enti locali possano stipulare con il Consorzio convenzioni per l'esercizio delle funzioni di cui all'art. 17 della legge regionale n. 13/1999 ed in particolare per la costruzione di opere a difesa degli abitati e che possano avvalersi del Consorzio medesimo per la realizzazione delle opere pubbliche di propria competenza per le finalità della legge impugnata e per l'individuazione della manutenzione ordinaria e straordinaria dei bacini idrografici - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, nonché della sfera di competenza legislativa statale concorrente in materia di governo del territorio, protezione civile e tutela della salute.**

- Legge della Regione Marche 17 giugno 2013, n. 13, art. 3.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. s), e terzo.....

Pag. 14



N. 8. Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 16 agosto 2013 (della Regione Emilia-Romagna).

**Corte dei conti - Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Emilia-Romagna - Applicazione, a fini ricognitivi, del nuovo e più penetrante regime di controllo di cui al D.L. n. 174/2012, convertito in legge n. 213/2012, sui rendiconti dei Gruppi consiliari della Regione Emilia-Romagna relativi all'esercizio 2012 - Ricorso per conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Emilia-Romagna contro lo Stato e, per esso, la Corte dei conti - Denunciata violazione dell'autonomia legislativa ed istituzionale regionale, nonché dell'autonomia statutaria del Consiglio regionale e dei Gruppi consiliari - Violazione del principio di leale collaborazione - Richiesta alla Corte di dichiarare la non spettanza allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti, in relazione all'esercizio finanziario 2012 ed in asserita applicazione del D.L. n. 174/2012 - esprimere osservazioni sui rendiconti dei Gruppi consiliari, chiedere integrazioni documentali, assegnando ristretti termini, rendere una comunicazione di cd. regolarizzazione, esercitando un controllo di merito sulle singole spese in base a criteri di propria statuizione, dichiarare la non regolarità dei predetti rendiconti - e di annullare gli atti impugnati.**

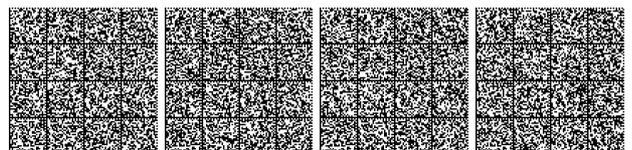
- Deliberazione della Corte dei conti, Sez. di controllo per l'Emilia-Romagna del 12 giugno 2013, n. 234/2013/FRG; Deliberazione della Corte dei conti, Sez. di controllo per l'Emilia-Romagna del 10 luglio 2013, n. 249/2013/FRG, in relazione alla Deliberazione della Corte dei conti, Sez. Autonomie del 5 aprile 2013, n. 12/SEZAUT/2013/QMIG; Deliberazione della Corte dei conti, Sez. Autonomie del 5 luglio 2013, n. 15/SEZAUT/2013/QMIG.
- Costituzione, artt. 114, comma secondo, 117, 121 e 123; decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, art. 1; legge della Regione Emilia-Romagna 8 settembre 1997, n. 32; Statuto della Regione Emilia-Romagna, artt. 27, 35, 36 e 38.....

Pag. 17

N. 9. Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 21 agosto 2013 (della Regione Veneto).

**Finanza pubblica - Controllo della Corte dei conti sui rendiconti dei Gruppi consiliari dei Consigli regionali introdotto dal decreto-legge n. 174 del 2012 - Deliberazioni della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto e sezione delle Autonomie - Ricorso per conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Veneto - In via preliminare: denunciata illegittimità costituzionale dei commi 9-12, dell'art. 1 del decreto-legge n. 174 del 2012, laddove prevedono che la sanzione della decadenza dal diritto all'erogazione di risorse da parte del Consiglio regionale, nelle ipotesi di mancata regolarizzazione da parte del gruppo consiliare rispetto al riscontro compiuto dalla sezione di controllo o discendente dalla delibera di non regolarità del rendiconto, sia sempre e comunque totale e non possa essere commisurata alla gravità della condotta - Irragionevolezza dell'omessa previsione del criterio di proporzionalità tra sanzione e condotta sanzionata - Denunciata illegittimità costituzionale delle norme sopra indicate nella parte in cui, ove interpretate nel senso fatto proprio dalla Corte dei conti, si riferiscono (sanzioni a parte) già ai rendiconti 2012, a prescindere dalla predeterminazione dei relativi criteri di giudizio di cui al D.P.C.M. 21 dicembre 2012 - Violazione dei principi di ragionevolezza, predeterminazione della condotta sanzionata, di responsabilità, affidamento e buona amministrazione, anche in relazione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo - Contrasto con le norme statutarie - Lesione della potestà legislativa regionale e violazione del principio di leale collaborazione nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Richiesta alla Corte di sollevare dinanzi a sé questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 9-12, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.**

- Decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, art. 1, commi 9-12.
- Costituzione, artt. 3, 5, 25, 28, 97, 114, 117 (anche in relazione all'art. 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e all'art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689), 118, 119, 121, 122 e 123; Statuto della Regione Veneto (approvato con la legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1), artt. 19, 20, 21, 30, 33, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 46 e 48.



**Finanza pubblica - Controllo della Corte dei conti sui rendiconti dei Gruppi consiliari dei Consigli regionali introdotto dal decreto-legge n. 174 del 2012 - Deliberazioni della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, con le quali, ai sensi delle nuove norme, con riguardo all'esercizio 2012, sono stati effettuati controlli e accertate irregolarità riferite a determinati gruppi consiliari - Deliberazioni della Corte dei conti, sezione delle Autonomie, di orientamento interpretativo circa l'applicazione del suddetto decreto-legge, con le quali si è ritenuto che i controlli esterni delle sezioni regionali si riferiscono già all'esercizio 2012 e al contempo si è stabilito che la nuova disciplina e conseguentemente l'impianto sanzionatorio producono effetti soltanto a partire dall'esercizio 2013, affermando altresì la giurisdizione della Corte dei conti avverso le impugnazioni delle siffatte delibere delle sezioni di controllo - Ricorso per conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Veneto - Denunciata mancanza del presupposto normativo del potere di esegesi interpretativa assunto dalla sezione delle Autonomie e del potere della sezione regionale di controllo di esercitare la nuova funzione sui rendiconti relativi all'esercizio 2012 - Violazione della competenza regionale in materia di vigilanza e controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari - Pregiudizio dell'autonomia costituzionalmente garantita al Consiglio e ai suoi gruppi consiliari - Violazione del principio di leale collaborazione - Ingerenza del controllo della Corte dei conti, sezione delle Autonomie, in materia di giurisdizione - Richiesta alla Corte di dichiarare che non spettava allo Stato e per esso alla Corte dei conti, sezione delle autonomie, né alla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, esercitare il potere esercitato e, conseguentemente, di annullare le suddette deliberazioni.**

- Deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, 13 giugno 2013, n. 160; Deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, 29 aprile 2013, n. 105; Deliberazione della Corte dei conti, sezione delle Autonomie, 5 luglio 2013, n. 15 ; Deliberazione della Corte dei conti, sezione delle Autonomie, 3 aprile 2013., n. 12.
- Costituzione, artt. 5, 100, 103, 108, 113, 114, 117, 118, 119, 121, 122 e 123; Statuto della Regione Veneto (approvato con la legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1), artt. 19, 20, 21, 30, 33, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 46 e 48; decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, art. 1, commi 9-12 e art. 6, comma 4. ....

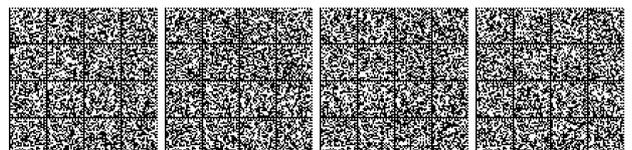
Pag. 28

N. 10. Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 6 settembre 2013 (della Regione Piemonte)

**Corte dei conti - Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Regione Piemonte - Applicazione, a fini ricognitivi, del nuovo e più penetrante regime di controllo, sui rendiconti dei Gruppi consiliari della Regione Piemonte relativi all'esercizio 2012 - Ricorso per conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Piemonte contro lo Stato - Denunciata violazione del principio di autonomia degli enti locali - Denunciata lesione del principio della necessità del fondamento legislativo per l'attività amministrativa - Denunciata violazione dell'autonomia regionale - Denunciata violazione del principio di insindacabilità dei singoli consiglieri regionali e, di conseguenza, dei Gruppi consiliari e del principio statutario che attribuisce al Consiglio regionale il controllo e l'approvazione del rendiconto - Denunciata elusione della norma costituzionale che ha abrogato tutti i controlli amministrativi sulle Regioni previsti dal primo comma dell'art. 125 della Costituzione - Richiesta alla Corte di dichiarare la non spettanza allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti, di effettuare un controllo sui rendiconti dei Gruppi consiliari della Regione Piemonte relativi all'esercizio 2012 e di annullare gli atti impugnati.**

- Deliberazione della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie locali 5 luglio 2013, n. 15; Deliberazione della Corte dei conti, Sezione Regionale di controllo 10 luglio 2013, n. 263.
- Costituzione, artt. 5, 97, 114, 122 e 123; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 9, comma 2.....

Pag. 40



n. 214. Ordinanza della Corte di cassazione del 6 giugno 2013.

**Stato civile - Rettificazione giudiziale di attribuzione di sesso - Effetti della sentenza di rettificazione sul matrimonio preesistente - Automatica cessazione degli effetti civili conseguenti alla trascrizione del matrimonio celebrato con rito religioso, senza necessità di una domanda e di una pronuncia giudiziale - Sostanziale previsione di una fattispecie di “divorzio” imposto ex lege alla coppia coniugata - Violazione del diritto di autodeterminazione nelle scelte relative all’identità personale - Sproporzionata interferenza statuale nella sfera relazionale del destinatario della rettificazione e dell’altro coniuge - Cancellazione imperativa di una relazione affettiva stabile e continuativa dotata di rilievo costituzionale - Soppressione della volontà individuale nell’esercizio del diritto personalissimo allo scioglimento del matrimonio - Violazione del diritto alla vita familiare coniugale - Limitazione sostanziale del diritto all’identità di genere del richiedente e lesione del diritto dell’altro coniuge di scegliere se continuare la relazione coniugale - Contrasto con il diritto al rispetto della propria vita privata e con il diritto di contrarre matrimonio, sanciti dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo (CEDU), come interpretata dalla Corte di Strasburgo.**

- Legge 14 aprile 1982, n. 164, art. 4 “nella formulazione anteriore all’abrogazione intervenuta per effetto dell’art. 36 del d.lgs. 1 settembre 2011, n. 150”.
- Costituzione, artt. 2, 10, 29 e 117; Convenzione europea dei diritti dell’uomo [resa esecutiva dalla legge 4 agosto 1955, n. 848], artt. 8 e 12.

**Stato civile - Rettificazione giudiziale di attribuzione di sesso - Diritto del coniuge del richiedente, cui il ricorso deve essere notificato, di opporsi nello stesso giudizio di rettificazione allo scioglimento del preesistente vincolo coniugale ovvero di esercitare il medesimo potere in altro giudizio - Mancato riconoscimento, “essendo esclusa la necessità di una pronuncia giurisdizionale dalla produzione ex lege dell’effetto solutorio in virtù del passaggio in giudicato della sentenza di rettificazione di attribuzione di sesso” - Ingiustificata compressione del diritto di agire giudizialmente a tutela del mantenimento dell’unione coniugale.**

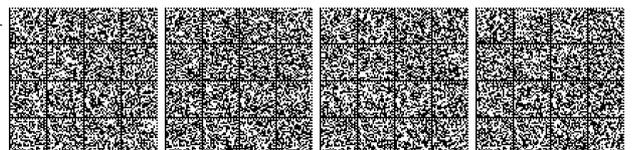
- Legge 14 aprile 1982, n. 164, artt. 2 e 4.
- Costituzione, art. 24.

**Stato civile - Rettificazione giudiziale di attribuzione di sesso - Diritto del coniuge che procede per la rettificazione di opporsi nello stesso giudizio allo scioglimento del vincolo coniugale preesistente ovvero di esercitare il medesimo potere in altro giudizio - Mancato riconoscimento, “essendo esclusa la necessità di una pronuncia giurisdizionale dalla produzione ex lege dell’effetto solutorio in virtù del passaggio in giudicato della sentenza di rettificazione di attribuzione di sesso” - Ingiustificata compressione del diritto di agire giudizialmente a tutela del mantenimento dell’unione coniugale.**

- Legge 14 aprile 1982, n. 164, artt. 2 e 4.
- Costituzione, art. 24.

**Stato civile - Rettificazione giudiziale di attribuzione di sesso - Effetti della sentenza di rettificazione sul matrimonio preesistente - Scioglimento automatico, operante ex lege, del vincolo coniugale - Ingiustificata disparità di regime giuridico rispetto ad altre ipotesi ritenute dal legislatore radicalmente impeditive della continuazione della convivenza coniugale, nelle quali è tuttavia necessario l’accertamento giudiziale e la volontarietà della scelta relativa allo scioglimento o alla cessazione degli effetti civili del matrimonio.**

- Legge 14 aprile 1982, n. 164, art. 4, in relazione all’art. 3, “quarto comma” [recte, comma 1, n. 2], lett. g), della legge 1° dicembre 1970, n. 898 [aggiunta dall’art. 7 della legge 6 marzo 1987, n. 74].
- Costituzione, art. 3; legge 1° dicembre 1970, n. 898, artt. 3, sub [rectius, n.] 1, lett. a), b), c), e sub [rectius, n.] 2, lett. d).....



- N. 215. Ordinanza del Tribunale di Sant'Angelo dei Lombardi del 27 novembre 2012.  
**Istruzione pubblica - Personale non di ruolo (sia docente che non docente) - Diritto alla maturazione degli aumenti economici biennali spettanti al personale non di ruolo a tempo indeterminato - Mancata previsione - Violazione del principio di uguaglianza per ingiustificato diverso trattamento di situazioni omogenee - Violazione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Violazione di norme di diritto internazionale e di obblighi derivanti dalla normativa comunitaria.**  
 - Legge 11 luglio 1980, n. 312, art. 53, comma terzo.  
 - Costituzione, artt. 3, 11, 36 e 117, primo comma.  
**Istruzione pubblica - Personale docente di religione dopo quattro anni di insegnamento - Previsione di una progressione economica di carriera con classi di stipendio corrispondenti all'ottanta per cento di quelle attribuite ai docenti laureati di ruolo - Ingiustificato deteriore trattamento dei docenti di religione rispetto agli altri docenti - Violazione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata.**  
 - Legge 11 luglio 1980, n. 312, art. 53, comma sesto.  
 - Costituzione, artt. 3 e 36. . . . . Pag. 56
- N. 216. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte del 15 giugno 2013.  
**Giustizia amministrativa - Riordino del processo amministrativo - Controversie aventi ad oggetto i provvedimenti emessi dall'Autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro - Devoluzione alla competenza funzionale ed inderogabile del T.A.R. Lazio, sede di Roma - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo della ragionevolezza - Violazione del diritto di azione e di difesa in giudizio - Violazione del principio del giudice naturale - Violazione del principio della ragionevole durata del processo - Lesione del principio di pari dignità degli organi di giustizia amministrativa di primo grado.**  
 - Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, artt. 135, comma 1, lett. q-quater).  
 - Costituzione, artt. 3, 24, 111 e 125. . . . . Pag. 60
- N. 217. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte del 15 giugno 2013.  
**Giustizia amministrativa - Riordino del processo amministrativo - Controversie aventi ad oggetto i provvedimenti emessi dall'Autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro - Devoluzione alla competenza funzionale ed inderogabile del T.A.R. Lazio, sede di Roma - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo della ragionevolezza - Violazione del diritto di azione e di difesa in giudizio - Violazione del principio del giudice naturale - Violazione del principio della ragionevole durata del processo - Lesione del principio di pari dignità degli organi di giustizia amministrativa di primo grado.**  
 - Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, artt. 135, comma 1, lett. q-quater).  
 - Costituzione, artt. 3, 24, 111 e 125. . . . . Pag. 64
- N. 218. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte del 15 giugno 2013.  
**Giustizia amministrativa - Riordino del processo amministrativo - Controversie aventi ad oggetto i provvedimenti emessi dall'Autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro - Devoluzione alla competenza funzionale ed inderogabile del T.A.R. Lazio, sede di Roma - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo della ragionevolezza - Violazione del diritto di azione e di difesa in giudizio - Violazione del principio del giudice naturale - Violazione del principio della ragionevole durata del processo - Lesione del principio di pari dignità degli organi di giustizia amministrativa di primo grado.**  
 - Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, artt. 135, comma 1, lett. q-quater).  
 - Costituzione, artt. 3, 24, 111 e 125. . . . . Pag. 69



N. 219. Ordinanza del Tribunale Amministrativo Regionale del Piemonte del 15 giugno 2013.

**Giustizia amministrativa - Riordino del processo amministrativo - Controversie aventi ad oggetto i provvedimenti emessi dall'Autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro - Devoluzione alla competenza funzionale ed inderogabile del T.A.R. Lazio, sede di Roma - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo della ragionevolezza - Violazione del diritto di azione e di difesa in giudizio - Violazione del principio del giudice naturale - Violazione del principio della ragionevole durata del processo - Lesione del principio di pari dignità degli organi di giustizia amministrativa di primo grado.**

– Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, artt. 135, comma 1, lett. q-*quater*).

– Costituzione, artt. 3, 24, 111 e 125. . . . . Pag. 73

N. 220. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale del Piemonte del 15 giugno 2013.

**Giustizia amministrativa - Riordino del processo amministrativo - Controversie aventi ad oggetto i provvedimenti emessi dall'Autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro - Devoluzione alla competenza funzionale ed inderogabile del T.A.R. Lazio, sede di Roma - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo della ragionevolezza - Violazione del diritto di azione e di difesa in giudizio - Violazione del principio del giudice naturale - Violazione del principio della ragionevole durata del processo - Lesione del principio di pari dignità degli organi di giustizia amministrativa di primo grado.**

– Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, artt. 135, comma 1, lett. q-*quater*).

– Costituzione, artt. 3, 24, 111 e 125. . . . . Pag. 78





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 239

*Sentenza 7 - 11 ottobre 2013*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Procedimento amministrativo - Mancata espressione da parte delle amministrazioni regionali degli atti di assenso o di intesa inerenti alle funzioni previste da specifiche disposizioni di legge in materia di energia e di espropriazione per pubblica utilità - Procedimento per il superamento dell'inerzia - Rimessione alla Presidenza del Consiglio dei ministri che provvede con la partecipazione della Regione interessata - Ricorso della Regione Basilicata - Evocazione di parametri non contenuti nella delibera della Giunta regionale - Inammissibilità della questione.**

- Decreto legge 22 giugno 2012, n. 83 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 134), art. 38, comma 1.
- Costituzione, artt. 114 e 123.

**Procedimento amministrativo - Mancata espressione da parte delle amministrazioni regionali degli atti di assenso o di intesa inerenti alle funzioni previste da specifiche disposizioni di legge in materia di energia e di espropriazione per pubblica utilità - Procedimento per il superamento dell'inerzia - Rimessione alla Presidenza del Consiglio dei ministri che provvede con la partecipazione della Regione interessata - Ricorso della Regione Basilicata - Asserita compressione della competenza legislativa regionale nelle materie concorrenti del governo del territorio e della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Previsione volta al superamento di condotta meramente passiva che si traduca nell'assenza di ogni forma di collaborazione - Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione.**

- Decreto legge 22 giugno 2012, n. 83 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 134), art. 38, comma 1.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 118.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Gaetano SILVESTRI;

*Giudici:* Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 38, comma 1, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134, promosso dalla Regione Basilicata con ricorso notificato il 9 ottobre 2012, depositato in cancelleria il 16 ottobre 2012 ed iscritto al n. 147 del registro ricorsi 2012.



Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nell'udienza pubblica del 24 settembre 2013 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;  
uditi l'avvocato Antonio Pasquale Golia per la Regione Basilicata e l'avvocato dello Stato Giovanni Palatiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 9 ottobre 2012, depositato il successivo 16 ottobre (r.r. n. 147 del 2012), la Regione Basilicata ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 38, comma 1, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134, per violazione degli articoli 114, 117, 123 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione.

1.1.- La Regione, dopo aver riportato il contenuto della disposizione impugnata, rileva che essa interviene sull'art. 1 della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia). In particolare, detta legge, all'art. 1, comma 7, lettera *n*), stabilisce che le disposizioni inerenti la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, ivi comprese le funzioni di polizia mineraria, adottate per la terraferma, sono poste in essere dallo Stato d'intesa con le Regioni interessate.

La ricorrente evidenzia come la normativa nazionale vigente in materia di conferimento dei titoli minerari in terraferma preveda sempre tale intesa e al riguardo menziona vari provvedimenti legislativi o amministrativi.

Essa afferma che, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, tali intese costituiscono la condizione minima e imprescindibile per la legittimità costituzionale della disciplina legislativa statale che effettua la cosiddetta «chiamata in sussidiarietà» di una funzione amministrativa, in materie affidate alla legislazione regionale, con la conseguenza che deve trattarsi di vere e proprie intese «in senso forte», ossia di atti a struttura bilaterale, come tali non superabili con decisione unilaterale di una delle parti (è richiamata la sentenza n. 383 del 2005).

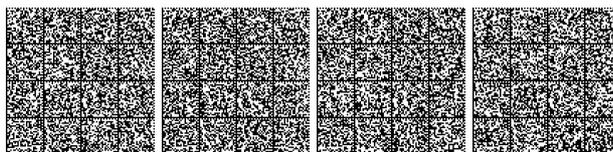
La Regione sottolinea come il governo del territorio nonché la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia, rientrino nelle materie di legislazione concorrente: in queste materie, ai sensi dell'art. 117 Cost., spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservati allo Stato.

La ricorrente richiama anche l'art. 118 Cost., ai sensi del quale le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurare l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza; e rimarca come la Corte costituzionale abbia ribadito che, nei casi di attrazione in sussidiarietà di funzioni relative a materie rientranti nella competenza concorrente di Stato e Regioni, sia necessario, per garantire il coinvolgimento delle Regioni interessate, il raggiungimento di un'intesa, in modo da contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle Regioni (è richiamata la sentenza n. 165 del 2011).

Ribadito che, per l'esercizio di una funzione amministrativa «attratta in sussidiarietà» a livello statale, l'ordinamento costituzionale vigente imporrebbe il conseguimento di una intesa «in senso forte» tra organi statali ed organi regionali (sono citate le sentenze n. 179 del 2012 e n. 383 del 2005), la Regione osserva che, in queste ipotesi, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale non potrebbe essere nemmeno applicato il secondo comma dell'art. 120 Cost., concernente il potere sostitutivo del Governo rispetto ad organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa dell'Unione europea oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedano la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali.

La ricorrente ritiene che l'art. 38, comma 1, del d.l. n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 134 del 2012, violi l'art. 117 Cost., nonché il principio di leale collaborazione tra Stato e Regione.

A suo avviso, la disposizione impugnata produrrebbe un sostanziale “declassamento” dei rapporti tra Stato e Regione, da un livello d'intesa “in senso forte” ad un'intesa in “senso debole”, ovvero ad un semplice “parere” della Regione, parere come tale inidoneo a garantire il rispetto del principio di leale collaborazione, ritenuto operante nei casi di «attrazione in sussidiarietà» di funzioni amministrative relative a materie rientranti nella competenza legislativa regionale (sono citate le sentenze n. 179 del 2012, n. 165 del 2011 e n. 383 del 2005).



Infatti, il disposto della norma in questione prevede che in caso di mancata espressione dell'intesa entro il termine di centocinquanta giorni dalla richiesta del Ministero, scatta automaticamente un "invito" a provvedere entro un termine di trenta giorni e, conseguentemente, la rimessione degli atti alla Presidenza del Consiglio dei ministri, la quale, entro sessanta giorni, provvede in merito con la partecipazione della Regione interessata.

Secondo la ricorrente, sarebbe pregiudicata la possibilità per la Regione di manifestare qualsiasi forma di motivato dissenso in ordine all'intesa.

La Regione ricorda come, per giurisprudenza della Corte costituzionale, la previsione dell'intesa imposta dal principio di leale collaborazione implichi l'illegittimità di una norma contenente la previsione della decisività della volontà di una sola parte. In particolare, si è affermato che sarebbe violato il principio di leale collaborazione, con conseguente lesione della competenza legislativa regionale, allorché la norma preveda un intervento unilaterale dello Stato come mera conseguenza del mancato raggiungimento dell'intesa (è citata la sentenza n. 179 del 2012).

Né sarebbe stata considerata una valida sostituzione dell'intesa la previsione della partecipazione della Regione, poiché, in tal caso, si trasferirebbe nell'ambito interno di un organo dello Stato un confronto tra Stato e Regione che dovrebbe necessariamente avvenire all'esterno e rispetto al quale le parti sarebbero poste su un piano di superiorità (*recte*: parità) (è citata la sentenza n. 179 del 2012).

2.- Con atto depositato in data 15 novembre 2012 si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate non fondate.

La difesa erariale rileva come la legge n. 239 del 2004, riordinando l'intero settore energetico, abbia operato una «chiamata in sussidiarietà», a favore dello Stato, di buona parte delle funzioni amministrative concernenti il settore della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», rientrante nella competenza concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

In particolare, il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia come, se è vero che l'esercizio concreto di una funzione amministrativa regionale, attratta in sussidiarietà a livello statale, impone il conseguimento di una necessaria intesa tra organi statali ed organi regionali, sia indubbio che spetti allo Stato, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., la definizione delle modalità di esercizio dell'intesa e, soprattutto, la previsione «delle eventuali procedure per ulteriormente ricercarla in caso di diniego o comunque per supplire alla sua carenza» (sentenza n. 278 del 2010), in quanto tali procedure sarebbero annoverabili tra i "principi fondamentali" delle materie di competenza concorrente, la cui determinazione è riservata alla legislazione statale.

Il comma 8-*bis* dell'art. 1 della legge n. 239 del 2004, nel testo modificato dalla norma impugnata, disciplina quelle fattispecie connotate da inerzia delle Regioni, aventi peraltro competenza concorrente nel procedimento di autorizzazione delle infrastrutture energetiche strategiche.

La difesa erariale osserva che si è ritenuto di dover ovviare a quelle situazioni di stallo in cui si veniva a trovare il Ministero dello sviluppo economico, che, pur in presenza di espressioni favorevoli di V.I.A. e di pareri favorevoli dei Comuni interessati, non poteva autorizzare tali opere in assenza dell'intesa regionale.

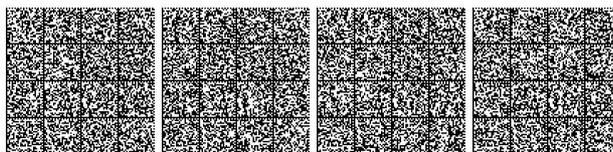
Come si evince dalla relazione tecnica relativa al d.l. n. 83 del 2012, tale situazione di "inerzia regionale" riguarderebbe molti procedimenti di autorizzazione di infrastrutture energetiche strategiche involgenti investimenti di capitale privato per oltre dieci miliardi di euro; qualora tali investimenti fossero autorizzati celermente, potrebbero contribuire alla crescita economica del Paese, all'occupazione, alla riduzione del costo dell'energia per i consumatori domestici e per le imprese nonché, in generale, ad una migliore fornitura dei relativi servizi pubblici essenziali.

Ad avviso della difesa erariale, la norma impugnata consentirebbe al Ministero dello sviluppo economico, esperiti tutti i possibili tentativi di leale collaborazione con la Regione, di fare ricorso, nel caso di persistente inerzia di quest'ultima, alla Presidenza del Consiglio dei ministri in modo da pervenire alla chiusura del procedimento, sempre con il coinvolgimento della Regione interessata che è chiamata a partecipare alle determinazioni della Presidenza.

La procedura configurata dal comma 8-*bis* dell'art. 1 della legge n. 239 del 2004 garantirebbe la piena partecipazione delle amministrazioni regionali al procedimento mediante lo strumento della "intesa forte".

La Regione cui si richiede l'intesa verrebbe messa nelle condizioni di potere esprimere il proprio parere: a tal fine le sarebbe concesso un ragionevole lasso di tempo per la formulazione del giudizio (centottanta giorni complessivi) e, soltanto in ultima istanza, sarebbe prevista la partecipazione della Regione interessata alla riunione del Consiglio dei ministri a garanzia delle proprie prerogative.

Il Presidente del Consiglio dei ministri rileva come, nell'ipotesi di esito negativo delle procedure miranti all'accordo, dovuto alla persistente inerzia della Regione, legittimamente possa essere rimessa al Governo una decisione unilaterale (sentenze n. 165 e n. 33 del 2011).



Il principio di leale collaborazione andrebbe osservato anche dalla amministrazione regionale, che dovrebbe provvedere diligentemente ad esprimere la propria valutazione motivata nei termini fissati dalla legge statale (sentenza n. 33 del 2011).

Tale principio non sarebbe osservato tutte le volte in cui l'amministrazione regionale non provvede ad esprimere il proprio parere ovvero utilizza lo strumento delle moratorie o della sospensione dei procedimenti autorizzativi in corso, in attesa di valutare l'opportunità di fare realizzare le infrastrutture energetiche sul proprio territorio.

Il Presidente del Consiglio dei ministri sottolinea come tali provvedimenti siano stati più volte dichiarati costituzionalmente illegittimi (è citata la sentenza n. 192 del 2011), ma malgrado ciò si sarebbe continuato nell'utilizzo improprio degli atti indicati, con gravi ripercussioni sui procedimenti autorizzativi in corso.

### *Considerato in diritto*

1.- Con ricorso notificato il 9 ottobre 2012, depositato il successivo 16 ottobre (r.r. n. 147 del 2012), la Regione Basilicata ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 38, comma 1, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134, per violazione degli articoli 114, 117 e 123 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione.

Ad avviso della ricorrente, detta norma - che all'art. 1 della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), dopo il comma 8 inserisce il comma 8-bis - si porrebbe in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., e del principio di leale collaborazione. Infatti, essa stabilisce che, in caso di mancata espressione da parte delle amministrazioni regionali degli atti di assenso o di intesa, comunque denominati, inerenti alle funzioni previste dai commi 7 e 8 della norma censurata, entro il termine di centocinquanta giorni dalla richiesta, nonché nel caso di mancata definizione dell'intesa di cui al comma 5 dell'art. 52-*quinquies* del Testo unico recato dal decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità - Testo A), e nei casi regolati dall'art. 3, comma 4, del decreto legislativo 1° giugno 2011, n. 93 (Attuazione delle direttive 2009/72/CE, 2009/73/CE e 2008/92/CE, relative a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, del gas naturale e ad una procedura comunitaria sulla trasparenza dei prezzi al consumatore finale industriale di gas e di energia elettrica, nonché abrogazione delle direttive 2003/54/CE e 2003/55/CE), il Ministero dello sviluppo economico invita le amministrazioni medesime a provvedere entro un termine non superiore a trenta giorni. In caso di ulteriore inerzia da parte delle amministrazioni regionali interessate, lo stesso Ministero rimette gli atti alla Presidenza del Consiglio dei ministri, la quale, entro sessanta giorni dalla rimessione, provvede in merito con la partecipazione della Regione interessata. Tali disposizioni si applicano anche ai procedimenti amministrativi in corso e sostituiscono il comma 6 del citato art. 52-*quinquies*.

La norma censurata determinerebbe un sostanziale "declassamento" dei rapporti tra lo Stato e la Regione, passando da un livello d'intesa "in senso forte" ad una intesa "in senso debole", come tale non idonea a garantire il rispetto del principio di leale collaborazione nella materia (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 179 del 2012, n. 165 del 2011 e n. 383 del 2005). Sarebbe pregiudicata, dunque, la possibilità per la Regione di manifestare qualsiasi forma di motivato dissenso.

Del resto, questa Corte avrebbe più volte affermato che la previsione dell'intesa, imposta dal principio di leale collaborazione, implica l'illegittimità di una norma contenente la drastica previsione del carattere decisivo della volontà di una sola parte. Il detto principio in tal caso sarebbe violato, con conseguente sacrificio delle sfere di competenza regionale in materie rientranti nella potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni (come nella specie, in cui verrebbero in rilievo il governo del territorio, nonché la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia).

Né la prevista partecipazione della Regione potrebbe essere considerata una valida sostituzione dell'intesa, perché in tal modo «si trasferisce nell'ambito interno di un organo dello Stato un confronto tra Stato e Regione che deve necessariamente avvenire all'esterno e rispetto al quale le parti siano poste su un piano di superiorità» (*recte*: di parità: sentenza n. 165 del 2011, punto 8 del Considerato in diritto).

2.- Il ricorso della Regione Basilicata, nella parte conclusiva, richiama come parametri costituzionali, ai fini della questione promossa, anche gli artt. 114 e 123 Cost. Tuttavia, la delibera della Giunta regionale, che autorizzò la presentazione dell'impugnazione in via principale presso questa Corte, non conteneva alcun riferimento a tali parametri, in ordine ai quali peraltro nel ricorso manca ogni argomentazione.



Ne deriva che, con riferimento alle suddette norme costituzionali, la questione deve essere dichiarata inammissibile (*ex plurimis*: sentenze n. 220, n. 20 e n. 8 del 2013; n. 212 del 2012).

3.- Con riferimento all'art. 117 (terzo comma) Cost. e al principio di leale collaborazione (art. 118 Cost.), la questione non è fondata, nei termini di seguito precisati.

L'art. 38, comma 1, del d.l. n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134 del 2012, così dispone: «All'articolo 1 della legge 23 agosto 2004, n. 239, dopo il comma 8 è inserito il seguente: “8-bis. Fatte salve le disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale, nel caso di mancata espressione da parte delle amministrazioni regionali degli atti di assenso o di intesa, comunque denominati, inerenti alle funzioni di cui ai commi 7 e 8 del presente articolo, entro il termine di centocinquanta giorni dalla richiesta nonché nel caso di mancata definizione dell'intesa di cui al comma 5 dell'articolo 52-*quinquies* del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, e nei casi di cui all'articolo 3, comma 4, del decreto legislativo 1° giugno 2011, n. 93, il Ministero dello sviluppo economico invita le medesime a provvedere entro un termine non superiore a trenta giorni. In caso di ulteriore inerzia da parte delle amministrazioni regionali interessate, lo stesso Ministero rimette gli atti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, la quale, entro sessanta giorni dalla rimessione, provvede in merito con la partecipazione della regione interessata. Le disposizioni del presente comma si applicano anche ai procedimenti amministrativi in corso e sostituiscono il comma 6 del citato articolo 52-*quinquies* del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 2001”».

Come il testuale dettato della norma pone in luce, essa si riferisce a tre ipotesi: la prima riguarda la mancata espressione, da parte delle amministrazioni regionali, degli atti di assenso o di intesa in ordine alle funzioni di cui ai commi 7 e 8 del medesimo articolo entro il termine di centocinquanta giorni dalla richiesta (i citati commi 7 e 8 affidano allo Stato, in forza del principio di sussidiarietà, l'esercizio di numerosi compiti e funzioni amministrativi nel settore energetico, con previsione dell'intesa); la seconda regola il caso di mancata definizione dell'intesa di cui all'art. 52-*quinquies*, comma 5, del d.P.R. n. 327 del 2001, alla stregua del quale «Per le infrastrutture lineari energetiche di cui al comma 2, l'atto conclusivo del procedimento di cui al comma 2 è adottato d'intesa con le regioni interessate» (il successivo comma 6, sostituito dalla norma in esame, disciplina il procedimento in caso di mancata definizione dell'intesa nel termine prescritto per il rilascio dell'autorizzazione); la terza concerne «il mancato rispetto da parte delle amministrazioni regionali competenti dei termini per l'espressione dei pareri o per l'emanazione degli atti di propria competenza».

Ciò posto, si deve osservare che, con giurisprudenza ormai costante, questa Corte ha affermato che «nei casi in cui sia prescritta una intesa “in senso forte” tra Stato e Regioni - ad esempio, per l'esercizio unitario statale, in applicazione del principio di sussidiarietà, di funzioni attribuite alla competenza regionale - il mancato raggiungimento dell'accordo non legittima, di per sé, l'assunzione unilaterale di un provvedimento. Si tratta, infatti, di “atti a struttura necessariamente bilaterale”, non sostituibili da una determinazione del solo Stato (sentenza n. 383 del 2005). Non è sufficiente, in ogni caso, il formale riferimento alla necessaria osservanza del principio di leale collaborazione. Devono essere previste procedure di reiterazione delle trattative, con l'impiego di specifici strumenti di mediazione (ad esempio, la designazione di commissioni paritetiche o di soggetti “terzi”), ai quali possono aggiungersi ulteriori garanzie della bilateralità, come, ad esempio, la partecipazione della Regione alle fasi preparatorie del provvedimento statale (sentenze n. 165 e n. 33 del 2011).

L'assunzione unilaterale dell'atto non può, pertanto, essere prevista come “mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa”, con sacrificio della sfera di competenza costituzionalmente attribuita alla Regione e violazione, per l'effetto, del principio di leale collaborazione (sentenza n. 179 del 2012)». (sentenza n. 39 del 2013).

Come si vede, la giurisprudenza ora citata si basa su un chiaro principio, desumibile dal richiamo alle intese come «atti a struttura necessariamente bilaterale»; dalla previsione di idonee procedure di reiterazione delle trattative, volte a superare le divergenze, con l'impiego di specifici strumenti di mediazione (*ex plurimis*: sentenze n. 121 del 2010; n. 24 del 2007; n. 339 del 2005); dalla partecipazione della Regione alle fasi preparatorie del provvedimento statale. Il principio si traduce nell'onere per le parti di sostenere un dialogo, e quindi di tenere un comportamento collaborativo, che consenta di pervenire in termini ragionevoli alla definizione del procedimento.

Invece - ferma restando la libertà dello Stato e della Regione di esprimere senza alcun vincolo i propri punti di vista e le proprie determinazioni favorevoli o contrarie a certe scelte - l'adozione, da parte della Regione, di una condotta meramente passiva, che si traduca nell'assenza di ogni forma di collaborazione, si risolve in una inerzia idonea a creare un vero e proprio blocco procedimentale con indubbio pregiudizio per il principio di leale collaborazione e per il buon andamento dell'azione amministrativa.

Ebbene, la norma qui censurata mira per l'appunto a superare tali forme di inerzia, che diano luogo ad ingiustificate stasi del procedimento.



Infatti, essa fa riferimento al caso di «mancata espressione da parte delle amministrazioni regionali degli atti di assenso o di intesa comunque denominati», al caso «di mancata definizione dell'intesa» e ai casi «di mancato rispetto da parte delle amministrazioni regionali dei termini per l'espressione dei pareri o per l'emanazione degli atti di propria competenza». Dinanzi a queste fattispecie, già concretanti di per sé forme di inerzia delle amministrazioni regionali, il legislatore statale, solo in caso di «ulteriore inerzia» delle amministrazioni stesse, a seguito dell'invito rivolto alle medesime di provvedere entro un termine non superiore a trenta giorni, prevede la rimessione degli atti alla Presidenza del Consiglio dei ministri, la quale decide in merito con la partecipazione della Regione interessata.

Nel caso di specie, dunque, non ricorre l'ipotesi del superamento, con decisione unilaterale di una delle parti, di atti a struttura necessariamente bilaterale (cosiddette intese forti), in quanto «le idonee procedure per consentire reiterate trattative» sono necessarie perché volte a superare le «divergenze» (è citata la sentenza n. 179 del 2012). Invece, nella norma in esame sono contemplate condotte meramente passive delle amministrazioni regionali, concretanti esse stesse ipotesi di mancata collaborazione.

L'intenzione del legislatore di superare con la norma in questione le situazioni di "stallo" nel settore energetico si evince anche dai lavori parlamentari, segnatamente, dalla relazione illustrativa, la quale «evidenzia come molti procedimenti relativi alla realizzazione di infrastrutture energetiche strategiche risultino fortemente rallentati o sospesi, anche per anni, a causa dell'inerzia delle amministrazioni regionali aventi competenza concorrente nell'autorizzazione o concessione relativa alle opere da realizzare».

La disposizione, dunque, è finalizzata a superare le dette forme di inerzia e, pertanto, in tali sensi interpretata, non viola le competenze costituzionali della Regione, né si pone in contrasto con il principio di leale collaborazione, che anzi tende ad attuare.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 38, comma 1, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134, promossa dalla Regione Basilicata, in riferimento agli artt. 114 e 123 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;*

*2) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 1, del d.l. n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 134 del 2012, promossa dalla Regione Basilicata, in riferimento all'art. 117 della Costituzione e al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 ottobre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Alessandro CRISCUOLO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'11 ottobre 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



N. 240

*Ordinanza 7 - 11 ottobre 2013*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Norme della regione Veneto - Incarico di direttore generale delle aziende sanitarie regionali - Durata pari a quella della legislatura regionale, con scadenza centottanta giorni dopo l'insediamento della nuova legislatura - Ricorso del Governo - Ius superveniens che abroga la disposizione censurata - Rinuncia al ricorso accettata dalla controparte costituita - Estinzione del processo.**

- Legge della Regione Veneto 3 dicembre 2012, n. 46, art. 7.
- Costituzione, artt. 97 e 117, terzo comma; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Gaetano SILVESTRI;

*Giudici :* Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

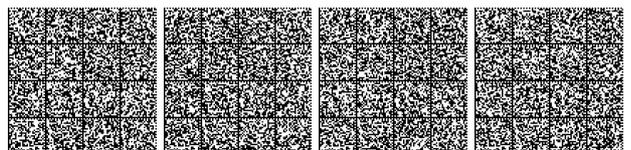
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 7 della legge della Regione Veneto 3 dicembre 2012, n. 46 (Modifiche di disposizioni regionali in materia di programmazione ed organizzazione socio-sanitaria e di tutela della salute), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato a mezzo posta il 31 gennaio - 8 febbraio 2013, depositato in cancelleria il 4 febbraio 2013 ed iscritto al n. 13 del registro ricorsi 2013.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nella camera di consiglio del 25 settembre 2013 il Giudice relatore Gaetano Silvestri.

Ritenuto che, con ricorso notificato a mezzo posta il 31 gennaio - 8 febbraio 2013 e depositato il 4 febbraio 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 7 della legge della Regione Veneto 3 dicembre 2012, n. 46 (Modifiche di disposizioni regionali in materia di programmazione ed organizzazione socio-sanitaria e di tutela della salute), per violazione degli artt. 97 e 117, terzo comma, della Costituzione;

che la disposizione impugnata ha modificato il comma 8-ter dell'art. 13 della legge della Regione Veneto 14 settembre 1994, n. 56 (Norme e principi per il riordino del servizio sanitario regionale in attuazione del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 «Riordino della disciplina in materia sanitaria», così come modificato dal decreto legislativo 7 dicembre 1993, n. 517) - secondo il quale l'incarico di direttore generale delle aziende sanitarie regionali aveva durata pari a tre anni - ed ha previsto che il predetto incarico abbia «di norma [...] una durata pari a quella della legislatura regionale» e che «Il mandato del direttore generale scade centottanta giorni dopo l'insediamento della nuova legislatura»;



che la norma in esame è impugnata per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto, secondo il ricorrente, la stessa si pone in contrasto con l'art. 3-bis, comma 8, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), che esprimerebbe principi fondamentali in materia di tutela della salute;

che, sempre secondo la difesa statale, l'art. 7 della legge reg. Veneto n. 46 del 2012 viola l'art. 97 Cost., in quanto il collegamento dell'incarico di direttore generale alla durata della legislatura darebbe vita ad «una forma di spoils system nei confronti di una figura manageriale, come appunto è quella del direttore generale delle ASL, che [...] non può seguire le sorti degli organi politici della Regione, perché ciò contrasterebbe con il [...] principio di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione»;

che il ricorrente richiama, a sostegno dell'illegittimità della norma impugnata, le argomentazioni della sentenza n. 104 del 2007 della Corte costituzionale, rilevando come la norma regionale oggetto dell'odierno giudizio presenti molte affinità con quella esaminata e dichiarata incostituzionale con la pronuncia citata;

che la Regione Veneto si è costituita in giudizio, chiedendo il rigetto del ricorso;

che, in particolare, la resistente contesta l'asserita riconducibilità della normativa in esame alla materia della «tutela della salute», rinvenendo piuttosto l'ambito materiale di riferimento nell'organizzazione amministrativa della Regione, rientrando nella competenza legislativa residuale di quest'ultima (art. 117, quarto comma, Cost.);

che, inoltre, se anche si potesse ricondurre la normativa impugnata all'ambito della «tutela della salute», la questione risulterebbe infondata, poiché la disposizione statale interposta, richiamata nel ricorso, non recherebbe principi fondamentali e dunque non sarebbe vincolante per la Regione;

che l'unico principio desumibile dal quadro normativo statale sarebbe quello della «durata determinata e breve» dell'incarico di direttore generale delle aziende sanitarie regionali; principio, questo, che sarebbe rispettato dalla normativa regionale impugnata;

che, avuto riguardo alla prospettata violazione dell'art. 97 Cost., la difesa regionale assume che i suddetti direttori generali, sulla base delle modalità di selezione e delle funzioni loro assegnate, rivestano un incarico di carattere apicale, con la conseguenza che la prevista cessazione dell'incarico stesso a seguito della scadenza della legislatura non sarebbe in contrasto con la norma costituzionale richiamata;

che, con atto depositato il 3 giugno 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato al ricorso in considerazione delle modifiche introdotte con la legge della Regione Veneto 19 marzo 2013, n. 2 (Norme di semplificazione in materia di igiene, medicina del lavoro, sanità pubblica e altre disposizioni per il settore sanitario), con la quale la resistente «si è adeguata ai rilievi governativi e ha fra l'altro abrogato espressamente l'articolo 7 della [...] legge regionale 46/2012»;

che, con atto depositato il 23 luglio 2013, la Regione Veneto ha accettato la suddetta rinuncia.

Considerato che il Presidente del Consiglio dei ministri, con atto depositato il 3 giugno 2013, in seguito alle modifiche apportate alla impugnata disposizione dalla legge della Regione Veneto 19 marzo 2013, n. 2 (Norme di semplificazione in materia di igiene, medicina del lavoro, sanità pubblica e altre disposizioni per il settore sanitario), ha rinunciato al ricorso;

che la Regione Veneto in data 23 luglio 2013 ha depositato atto di accettazione della rinuncia;

che, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la rinuncia al ricorso, seguita dalla accettazione della controparte, estingue il processo.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara estinto il processo.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 ottobre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*  
e *Redattore*

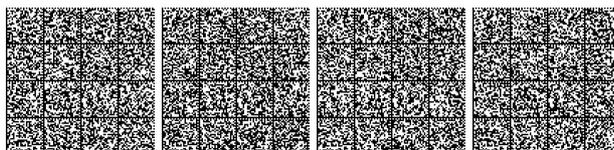
Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

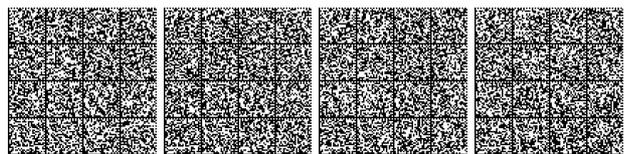
Depositata in Cancelleria l'11 ottobre 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

T\_130240





# ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 84

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 agosto 2013  
(della Regione siciliana)*

**Imposte e tasse - Imposta di bollo - Misure fisse - Rideterminazione da euro 1,81 a euro 2 e da euro 14,62 a euro 16 - Destinazione delle conseguenti maggiori entrate a copertura degli oneri derivanti per gli anni 2013-2019 dal rifinanziamento della ricostruzione privata nei comuni interessati dal sisma in Abruzzo - Immediata applicabilità di tali previsioni (in mancanza di clausola di salvaguardia) alle Regioni ad autonomia speciale - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata sottrazione unilaterale alla Regione di un gettito tributario riscosso in Sicilia - Inosservanza delle procedure paritetiche previste per la determinazione delle norme di attuazione statutaria - Violazione del principio di leale collaborazione, difettando la necessaria intesa circa le modalità di compensazione del gettito.**

- Decreto-legge 26 aprile 2013, n. 43, come convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 giugno 2013, n. 71, art. 7-bis, commi 3 e 5.
- Statuto speciale della Regione Siciliana [regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2], art. 43.

**Imposte e tasse - Imposta di bollo - Misure fisse - Rideterminazione da euro 1,81 a euro 2 e da euro 14,62 a euro 16 - Destinazione delle conseguenti maggiori entrate a copertura degli oneri derivanti per gli anni 2013-2019 dal rifinanziamento della ricostruzione privata nei comuni interessati dal sisma in Abruzzo - Immediata applicabilità di tali previsioni (in mancanza di clausola di salvaguardia) alle Regioni ad autonomia speciale - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciato contrasto con le norme statutarie e di attuazione che riservano alla ricorrente le entrate tributarie erariali riscosse nel territorio siciliano - Insussistenza del carattere di "nuova entrata tributaria", necessario perché la legge statale possa destinarne il gettito a particolari finalità, specificate nella legge medesima - Violazione, in subordine, del principio di leale collaborazione, per mancata previsione della partecipazione regionale al procedimento di divisione dei proventi riscossi in Sicilia.**

- Decreto-legge 26 aprile 2013, n. 43, come convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 giugno 2013, n. 71, art. 7-bis, commi 3 e 5.
- Statuto speciale della Regione Siciliana [regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2], artt. 36 e 37; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2, primo comma.

Ricorso della Regione siciliana, in persona del Presidente *pro tempore* on.le Rosario Crocetta, rappresentato e difeso, sia congiuntamente che disgiuntamente, giusta procura a margine del presente atto, dagli Avvocati Beatrice Fiandaca e Marina Valli, elettivamente domiciliato presso la sede dell'Ufficio della Regione siciliana in Roma, via Marghera n. 36, ed autorizzato a proporre ricorso con deliberazione della Giunta regionale che si allega;

Contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*, domiciliato per la carica in Roma, Palazzo Chigi, Piazza Colonna 370 presso gli Uffici della Presidenza del Consiglio dei Ministri, e difeso per legge dall'Avvocatura dello Stato, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 7-bis, commi 3 e 5 del decreto-legge 26 aprile 2013, n. 43 recante «Disposizioni urgenti per il rilancio dell'area industriale di Piombino, di contrasto ad emergenze ambientali, in favore delle zone terremotate del maggio 2012 e per accelerare la ricostruzione in Abruzzo e la realizzazione degli interventi per Expo 2015» come convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 giugno 2013, n. 71, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 25 giugno 2013, n. 147 entrambi per violazione:

dell'art. 43 dello Statuto d'autonomia nonché del principio di leale collaborazione;

degli artt. 36 e 37 dello Statuto d'autonomia nonché dell'art. 2, comma 1 del D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074.



## FATTO

Nella *Gazzetta Ufficiale* 25 giugno 2013, n. 147 è stata pubblicata la legge 24 giugno 2013, n. 71 che, all'art. 1, comma 1, ha convertito, con modificazioni, il decreto-legge 26 aprile 2013, n. 43 recante «Disposizioni urgenti per il rilancio dell'area industriale di Piombino, di contrasto ad emergenze ambientali, in favore delle zone terremotate del maggio 2012 e per accelerare la ricostruzione in Abruzzo e la realizzazione degli interventi per Expo 2015».

Il surriportato decreto reca, all'art. 7-*bis* rubricato «Rifinanziamento della ricostruzione privata nei comuni interessati dal sisma in Abruzzo» due commi, in particolare il tre ed il cinque, lesivi delle prerogative statutarie della Regione siciliana.

Il comma tre stabilisce che «le misure dell'imposta fissa di bollo attualmente stabilite in euro 1,81 e in euro 14,62, ovunque ricorrano, sono rideterminate, rispettivamente, in euro 2,00 e in euro 16,00».

Il comma cinque prevede che «Agli oneri derivanti dal presente articolo, pari a 98,6 milioni di euro per l'anno 2013 e a 197,2 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2014 al 2019, si provvede con le maggiori entrate derivanti dal comma 3 del presente articolo. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare con propri decreti le occorrenti variazioni di bilancio».

La previsione del comma tre, di rideterminazione dell'imposta fissa di bollo, è priva di una clausola di salvaguardia nei confronti delle Regioni a statuto speciale e deve ritenersi alle stesse direttamente applicabile in virtù dell'inciso «ovunque ricorrano» riferibile anche al comma cinque — per l'esplicito richiamo al comma tre nello stesso contenuto — che, nel quantificare gli oneri derivanti dall'art. 1-*bis* per l'anno 2013 (quantificati in 98,6 milioni di euro) ed in 197,2 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2014 al 2019, dispone che tali oneri vengano affrontati con le maggiori entrate derivanti dal comma tre.

Il combinato disposto delle due previsioni è palesemente illegittimo e lesivo dei parametri statutarî indicati in epigrafe per i seguenti motivi.

## DIRITTO

*Violazione dell'art. 43 dello Statuto d'autonomia e del principio di leale collaborazione.*

Come precisato nella parte in fatto le previsioni dei commi surriportati non disciplinano l'ambito di applicazione delle stesse e l'utilizzo della locuzione «ovunque ricorrano» induce a ritenerle direttamente applicabili su tutto il territorio nazionale in violazione dei parametri rubricati per l'omessa previsione di una clausola di salvaguardia delle prerogative statutarie delle Autonomie Speciali e, dunque, anche di questa Regione.

Ed invero, come precisato da codesta ecc.ma Corte (sentenza n. 236/13) «La clausola di salvaguardia rimette l'applicazione delle norme introdotte .....alle procedure previste dagli statuti speciali e dalle relative norme di attuazione».

Pertanto, essa non costituisce una mera formula di stile, priva di significato normativo, ma ha la «precisa funzione di rendere applicabile il decreto agli enti ad autonomia differenziata solo a condizione che siano “rispettati” gli statuti speciali» (sentenza n. 241 del 2012) ed i particolari percorsi procedurali ivi previsti per la modificazione delle norme di attuazione degli statuti medesimi.

Nella fattispecie sottoposta oggi al vaglio di costituzionalità non è ravvisabile nè dall'esame del testo della legge di conversione dell'art.7-*bis*, come introdotto in sede di conversione, nè dall'intero testo legislativo alcuna clausola del genere che garantisca che il permanere del gettito dell'imposta fissa di bollo, come rimodulato dal comma censurato, all'erario regionale o, in subordine, che il contributo della Regione Siciliana all'azione di rifinanziamento della ricostruzione privata nei comuni interessati dal sisma in Abruzzo venga effettuato rispettando i rapporti e i vincoli che gli statuti speciali stabiliscono tra livello nazionale e Regioni a statuto speciale (sent. n. 152/11).

Ciò in ossequio al principio affermato da consolidata giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte per il quale «La previsione di una procedura “garantita” al fine di applicare agli enti ad autonomia speciale la normativa introdotta esclude, perciò, l'automatica efficacia della disciplina prevista dal decreto-legge per le Regioni a statuto ordinario» (sentenza n. 178 del 2012). È di tutta evidenza la violazione dell'art. 43 dello Statuto di autonomia unitamente al principio di leale collaborazione atteso che quando vengono sottratti alla Regione siciliana tributi di sua spettanza occorre che venga raggiunta una intesa circa le modalità di compensazione del gettito dei tributi in questione. Inoltre si rileva, in subordine e sotto altro profilo, la violazione del principio di leale collaborazione, la cui applicazione è richiesta dalle norme statutarie e di attuazione, in quei casi nei quali vengano dal legislatore statale individuate «nuove entrate tributarie» (sent. n. 152/11).



Le previsioni impugnate si palesano, pertanto, non rispettose delle surrubricate disposizioni statutarie in quanto immediatamente applicabili alle Regioni ad autonomia speciale senza prevedere espressamente il recepimento tramite le apposite procedure prescritte dalla normativa statutaria e di attuazione statutaria.

*Violazione degli artt. 36 e 37 dello Statuto d'autonomia nonché dell'art.2, comma 1 del D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074.*

I commi tre e cinque dell'art. 7-bis del decreto-legge in esame, come convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 giugno 2013, n. 71, sono altresì lesivi dei surrubricati parametri statutarie e di attuazione in quanto rideterminano l'imposta fissa di bollo, tributo di spettanza regionale, destinandone illegittimamente il relativo gettito, per il periodo dal 2013 al 2019, alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti dello Stato, specificate dalla stessa legge in esame, e non disponendo alcunchè per il periodo successivo.

Dall'esame del testo dei commi censurati risulta evidente che la dizione «rideterminazione» dell'imposta fissa di bollo, utilizzata dal legislatore statale, non è riconducibile al concetto di «nuova entrata tributaria» come esplicitato nella dettagliata e puntuale elencazione effettuata da Codesta Corte con sentenza n. 241/2012 in quanto non introduce alcun nuovo tributo né determina modificazione di aliquote e, dunque, essa non è riconducibile alla previsione eccezionale di cui al combinato disposto dei parametri suindicati proprio in quanto si limita ad una rideterminazione di imposte preesistenti di importo fisso già spettanti alla Regione siciliana.

In subordine e senza recesso dalle su riportate, assorbenti censure, qualora dovesse valutarsi la possibilità, meramente eventuale, di accedere ad una diversa lettura delle disposizioni censurate, essa non sarebbe conforme al combinato disposto dei parametri rubricati.

Ed invero, come sopra evidenziato, nel caso sottoposto all'esame di codesta ecc.ma Corte, si dispone di un tributo fisso il cui gettito spetta interamente alla Regione e di conseguenza l'imposta fissa di bollo, come rideterminata dall'art. 7-bis, commi 3 e 5 del d.l. in questione non può che essere di spettanza regionale.

Dunque, accedendo ad una diversa, illegittima prospettazione, se per il periodo 2013-2019, la destinazione del gettito in questione, in misura rideterminata, dovesse rispondere a specifiche necessità contingenti e possedere, solo ipoteticamente, ma non è questo il caso, il requisito della novità che anche in tale ipotesi — che si prospetta per mera completezza difensiva — difetterebbe per darsi luogo all'eccezionale attribuzione del gettito in questione allo Stato, tale presupposto non si individua per gli anni successivi al 2019 per i quali sarebbe configurabile un grave danno a questa Regione (Corte costituzionale sent. n. 241/2012) e per i quali non si dispone alcunchè in ordine alla spettanza dell'intero gettito, come rideterminato, alla Regione siciliana.

*P.Q.M.*

*Voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale ritenere e dichiarare costituzionalmente illegittimi i commi tre e cinque dell'art. 7-bis del decreto-legge 26 aprile 2013, n. 43 recante «Disposizioni urgenti per il rilancio dell'area industriale di Piombino, di contrasto ad emergenze ambientali, in favore delle zone terremotate del maggio 2012 e per accelerare la ricostruzione in Abruzzo e la realizzazione degli interventi per Expo 2015» come convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 giugno 2013, n. 71, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 25 giugno 2013, n. 147 entrambi per violazione:*

*dell'art. 43 dello Statuto d'autonomia e del principio di leale collaborazione;*

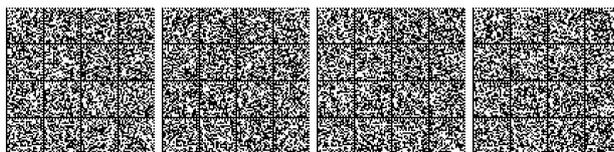
*degli artt. 36 e 37 dello Statuto d'autonomia nonché dell'art. 2, comma 1 del D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074.*

*Con riserva di ulteriormente dedurre.*

Si allega deliberazione della Giunta Regionale di autorizzazione a ricorrere.

Palermo-Roma, 22 agosto 2013

*Avv.ti Fiandaca - Valli*



N. 85

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 agosto 2013*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Consorzi - Norme della Regione Marche - Riordino degli interventi in materia di bonifica e di irrigazione - Costituzione del Consorzio di Bonifica delle Marche e fusione dei Consorzi di bonifica del Foglia, Metauro e Cesano, del Musone, Potenza, Chienti, Asola e Alto Nera, dell'Aso, del Tenna e del Tronto - Previsione che gli enti locali possano stipulare con il Consorzio convenzioni per l'esercizio delle funzioni di cui all'art. 17 della legge regionale n. 13/1999 ed in particolare per la costruzione di opere a difesa degli abitati e che possano avvalersi del Consorzio medesimo per la realizzazione delle opere pubbliche di propria competenza per le finalità della legge impugnata e per l'individuazione della manutenzione ordinaria e straordinaria dei bacini idrografici - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, nonché della sfera di competenza legislativa statale concorrente in materia di governo del territorio, protezione civile e tutela della salute.**

- Legge della Regione Marche 17 giugno 2013, n. 13, art. 3.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. s), e terzo.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri (C.F. 80188230587) in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato (C.F. 80224030587) per il ricevimento degli atti, fax 06.96514000 e PEC [ags\\_m2@mailcert.avvocaturastato.it](mailto:ags_m2@mailcert.avvocaturastato.it), presso i cui Uffici ha legale domicilio in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Regione Marche, in persona del Presidente della Giunta in carica, con sede in Ancona, per la declaratoria di incostituzionalità e conseguente annullamento della legge della Regione Marche 17 giugno 2013, n. 13, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Marche n. 50 del giorno 27 giugno 2013, recante «Riordino degli Interventi in materia di Bonifica e di Irrigazione. Costituzione del Consorzio di Bonifica delle Marche e fusione dei Consorzi di Bonifica del Foglia, Metauro e Cesario, del Musone, Potenza, Chienti, Asola e Alto Nera, dell'Aso, del Tenna e del Tronto» e, in particolare, dell'art. 3, per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. s), e comma 3 della Costituzione, a seguito della determinazione del Consiglio dei ministri di impugnativa della predetta legge regionale, assunta in data giorno 8 agosto 2013.

1. Nel Bollettino Ufficiale della Regione Marche del giorno 27 giugno 2013, risulta pubblicata la legge 17 giugno 2013, n. 13, recante «Riordino degli Interventi in materia di Bonifica e di Irrigazione. Costituzione del Consorzio di Bonifica delle Marche e fusione dei Consorzi di Bonifica del Foglia, Metauro e Cesario, del Musone, Potenza, Chienti, Asola e Alto Nera, dell'Aso, del Tenna e del Tronto».

L'art. 3 di tale legge regionale riguarda le funzioni amministrative in materia di bonifica e di difesa del suolo, disponendo testualmente:

1. Le funzioni amministrative concernenti la progettazione, l'esecuzione, l'esercizio, la manutenzione e la vigilanza delle opere di bonifica di competenza pubblica previste dal regio decreto 13 febbraio 1933, n. 215 (Nuove norme per la bonifica integrale), e, in quanto applicabile, dal regio decreto 8 maggio 1904, n. 368 (Regolamento sulle bonificazioni delle paludi e dei terreni paludosi), sono esercitate dalle Province.

2. In materia di difesa del suolo, restano di competenza della Regione e degli enti locali le funzioni amministrative rispettivamente esercitate ai sensi degli articoli 14,15,16 e 17 della legge regionale 25 maggio 1999, n. 13 (Disciplina regionale della difesa del suolo).

3. Gli enti locali possono stipulare con il consorzio di cui all'art. 5 convenzioni per l'esercizio delle funzioni di cui all'art. 17 della l.r. 13/1999 ed in particolare per la realizzazione di opere a difesa degli abitati; possono altresì avvalersi del consorzio medesimo ai fini della progettazione e realizzazione delle opere pubbliche di propria competenza per le finalità della presente legge e per l'individuazione della manutenzione ordinaria e straordinaria dei bacini idrografici.

2. Con riferimento a tale articolo, è necessario rilevare che esso viola l'art. 117 della Costituzione, sia per la parte riguardante la legislazione esclusiva dello Stato per la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (comma 2, lettera s), sia per quella riguardante la legislazione concorrente che riserva alla legislazione statale la determinazione dei relativi principi fondamentali (comma 3); essa, invero, si pone in contrasto con i principi fondamentali fissati dalla legislazione statale in materia di «tutela dell'ambiente», «governo del territorio», «valorizzazione dei beni ambientali», «protezione civile» e «tutela della salute».



Al riguardo, è opportuno in primo luogo far presente che la materia della bonifica intercutta vari settori, quali la difesa e la conservazione del suolo, nonché la gestione delle risorse idriche, perseguendo la finalità della sicurezza territoriale, alimentare e ambientale. Di conseguenza, la polivalenza funzionale della bonifica fa sì che restano ferme le competenze esclusive statali per gli aspetti riguardanti la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, mentre per quanto concerne quelli afferenti al governo del territorio e alla valorizzazione dei beni ambientali sussiste la legislazione concorrente dello Stato e delle Regioni, con l'obbligo di queste di rispettare i principi fondamentali desumibili dalla legislazione statale vigente (come già chiarito da codesta Corte Costituzionale con sentenza 28 luglio 2004, n. 232).

Per quanto concerne la bonifica, i principi fondamentali sono contenuti nel R.D. 13 febbraio 1933, n. 215, e successive modificazioni, e nel Protocollo d'intesa Stato-Regioni del 18 settembre 2008.

Tale Protocollo costituisce attuazione di un costante insegnamento di codesta Corte Costituzionale, secondo il quale nelle materie rientranti nell'ambito della competenza concorrente Stato-Regioni deve essere garantita leale collaborazione attraverso gli strumenti di condivisione esistenti nell'ordinamento.

La Conferenza Stato-Regioni costituisce la sede naturale della cooperazione tra i due livelli di governo.

Il Protocollo d'intesa delinea con chiarezza il quadro di riferimento per la disciplina dei Consorzi di bonifica in sede regionale, indicando i principi fondamentali individuati e condivisi dallo Stato e delle Regioni, ai quali occorre fare riferimento per valutare i provvedimenti regionali.

Fra tali principi risultano di rilievo i seguenti:

l'azione della bonifica sul territorio – quale azione finalizzata alla sicurezza territoriale, alimentare ed ambientale, che comprende la difesa e conservazione del suolo, le azioni di valorizzazione e razionale utilizzazione delle risorse idriche ad usi irrigui, la tutela di risorse ambientali – ha polivalenza funzionale;

la delimitazione dei comprensori di bonifica deve essere effettuata con riferimento a confini idrografici ed idraulici, tenendo conto dell'esigenza di garantire dimensioni gestionali idonee ad assicurare funzionalità operativa, economicità di gestione e adeguata partecipazione da parte dei consorziati al Consorzio;

il piano generale di bonifica e di tutela del territorio rurale è lo strumento che definisce le linee fondamentali dell'azione della bonifica sul territorio nonché le principali attività, opere ed interventi da realizzare. Il piano viene proposto dal Consorzio di bonifica competente per territorio ed approvato dalla Regione che ne definisce le linee guida;

i compiti e le funzioni dei Consorzi di bonifica vengono individuati nella realizzazione, manutenzione ed esercizio delle opere pubbliche di bonifica, di irrigazione e di miglioramento fondiario ivi comprese le opere di cui all'art. 166 del D.Lgs. n. 152 del 2006;

ai Consorzi possono essere affidate dalle leggi regionali ulteriori compiti consistenti nella realizzazione, manutenzione ed esercizio di opere pubbliche diverse da quelle sopraindicate, finalizzate alla difesa del suolo;

ai Consorzi di bonifica possono, inoltre, essere assegnate dalle Regioni ulteriori attività, ivi comprese quelle dirette alla realizzazione di azioni volte a contribuire allo sviluppo del territorio rurale, alla salvaguardia ambientale e al risanamento delle acque;

per quanto riguarda i criteri relativi all'individuazione dei benefici, l'Intesa contempla espressamente che questi siano distinti in benefici di presidio idrogeologico, di natura idraulica e di disponibilità irrigua. È previsto altresì che le Regioni possano definire ulteriori tipologie di benefici;

si stabilisce espressamente che resta ferma la disciplina degli obblighi relativi agli scarichi nei corsi di acqua naturali o artificiali gestiti dai Consorzi; disciplina prevista dall'art. 166 del decreto legislativo n. 152/2006, applicabile anche agli eventuali scarichi provenienti dai sistemi di fognatura pubblica o da scolmatori di piena;

si conferma che alle Regioni competono le funzioni di vigilanza e controllo sui Consorzi e si prevede altresì previsto che i Consorzi adottino provvedimenti organizzativi volti ad assicurare il controllo di gestione, quale processo interno diretto a garantire la realizzazione degli obiettivi programmati attraverso una verifica continua dello stato di avanzamento dei programmi e progetti, nonché la gestione corretta, efficace ed efficiente delle risorse.



3. Alla stregua di quanto posto in evidenza in merito ai principi che regolano la bonifica, risulta evidente che l'impugnato art. 3 della legge regionale marchigiana n. 13/2013 viola nettamente i principi fondamentali vigenti in materia di riordino dei consorzi di bonifica fissati dalla legge statale (art. 27 del decreto-legge n. 248/2007, convertito nella legge n. 31/2008) e definiti nel Protocollo di intesa sottoscritto in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni in data 18 settembre 2008, nonché i principi fondamentali desumibili dal regio decreto 13 febbraio 1933, n. 215.

In particolare, l'art. 3 della legge regionale, attribuendo alle Province le funzioni amministrative concernenti la progettazione, esecuzione, manutenzione e vigilanza delle opere pubbliche di bonifica di competenza pubblica previste dal regio decreto 13 febbraio 1933, n. 215, viola l'art. 117, comma 3, e comma 2, lett. s) della Costituzione. La norma regionale infatti, si pone in contrasto con le leggi statali riguardanti lo specifico settore della bonifica e dei Consorzi di bonifica nella parte in cui attribuisce alle province funzioni che superano gli interessi e le dimensioni provinciali e che comunque sono in gran parte di competenza dei Consorzi. Inoltre, la norma si pone in contrasto con l'art. 27 della legge n. 248/2007, il quale dispone testualmente:

«le regioni possono procedere al riordino, anche mediante accorpamento o eventuale soppressione dei singoli consorzi (...) secondo criteri definiti di intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome (...).

Sono fatti salvi le funzioni e i compiti attualmente svolti dai medesimi consorzi e le relative risorse, ivi inclusa qualsiasi forma di contribuzione carattere statale o regionale: i contributi consortili devono essere contenuti nei limiti dei costi sostenuti per l'attività istituzionale (...)».

Come già rilevato, in attuazione di tale norma, il Protocollo d'intesa sottoscritto in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni del 18 settembre 2008 ha delineato con chiarezza il quadro di riferimento per la disciplina dei Consorzi di bonifica in sede regionale e i principi fondamentali cui occorre fare riferimento per valutare i diversi provvedimenti regionali. In questo quadro, la realizzazione della bonifica è affidata ai consorzi, ai quali sono altresì attribuiti, come funzioni istituzionali e permanenti, i compiti di manutenzione e di esercizio di tutte le opere di bonifica, sia pubbliche sia private (articoli 13, 54-59, r.d. 13 febbraio 1933, n. 215). Di conseguenza, la censura di incostituzionalità deriva anche dalla circostanza che l'attribuzione di funzioni ad ente diverso dalle Regioni può riguardare le funzioni della Regione (programmazione, finanziamento degli interventi, classificazione dei territori, tutela e vigilanza sui Consorzi, nonché fusioni, soppressioni e raggruppamenti di singoli Consorzi), ma non quelle che sono proprie dei Consorzi per effetto dei principi fondamentali sopra richiamati.

Quanto evidenziato trova conforto nella sentenza di codesta Corte Costituzionale n. 66 del 1992, la quale ha confermato la competenza dei Consorzi per la realizzazione e gestione, manutenzione ed esercizio delle opere di bonifica (confermato dal Protocollo d'intesa). Codesta Corte, al riguardo, ha precisato che i principi fondamentali vanno desunti dal r.d. 13 febbraio 1933, n. 215, nonché dagli artt. 857 e 862 del codice civile, i quali risultano confermati anche nella legge quadro per la difesa del suolo n. 183/1989 (oggi D.Lgs. n. 152/2006). Del resto, la copiosa legislazione regionale vigente in materia riconosce ai Consorzi di bonifica le funzioni di realizzazione e gestione (manutenzione, esercizio e sorveglianza) delle opere pubbliche di bonifica e di irrigazione.

Il conferimento di funzioni alle province effettuato dalla norma regionale impugnata, pertanto, si pone in rotta di collisione con le leggi statali richiamate, dalle quali emerge con chiarezza che le uniche funzioni che la Regione potrebbe eventualmente delegare alle Province sono quelle già spettanti alle medesime Regioni, ossia nella fattispecie quelle riguardanti la programmazione, il finanziamento degli interventi, la classificazione dei territori e la tutela e vigilanza sui Consorzi, nonché le fusioni, le soppressioni e i raggruppamenti di singoli Consorzi (ai sensi di quanto previsto all'art. 6 del D.P.R. n. 947/1962). Non può, invece, la Regione Marche conferire alle Province l'esercizio di funzioni attribuite secondo i principi fondamentali delle leggi statali alla competenza di altri enti; tanto più ove si consideri il principio che alla Provincia possono essere attribuite solo funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardano vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale, ma non certamente funzioni di interesse generale riferite ad ambiti delimitati idraulicamente.

In definitiva, la norma regionale impugnata, intervenendo su materie di competenza dello Stato e non rispettando la normativa statale, che fissa uniformi criteri di tutela validi per l'intero territorio nazionale, viola la Costituzione, e precisamente l'art. 117, secondo comma, lett. e), l) ed s), nonché il terzo comma.

Essa merita, dunque, di essere annullata.



*P.Q.M.*

*Chiede che codesta Corte Costituzionale voglia dichiarare l'incostituzionalità e quindi annullare l'art. 3 della legge della Regione Marche n. 13 del giorno 17 giugno 2013, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma della Costituzione.*

Si depositeranno con l'originale notificato del presente ricorso:

1. estratto della deliberazione del Consiglio dei ministri adottata in data 8 agosto 2013 e della relazione allegata al verbale;
2. copia della impugnata legge regionale della Regione Marche n. 13/2013.

Roma, 19 agosto 2013

*L'Avvocato dello Stato: ARENA*

13C00314

N. 8

*Ricorso per conflitto depositato in cancelleria il 16 agosto 2013  
(della Regione Emilia-Romagna)*

**Corte dei conti - Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Emilia-Romagna - Applicazione, a fini ricognitivi, del nuovo e più penetrante regime di controllo di cui al D.L. n. 174/2012, convertito in legge n. 213/2012, sui rendiconti dei Gruppi consiliari della Regione Emilia-Romagna relativi all'esercizio 2012 - Ricorso per conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Emilia-Romagna contro lo Stato e, per esso, la Corte dei conti - Denunciata violazione dell'autonomia legislativa ed istituzionale regionale, nonché dell'autonomia statutaria del Consiglio regionale e dei Gruppi consiliari - Violazione del principio di leale collaborazione - Richiesta alla Corte di dichiarare la non spettanza allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti, in relazione all'esercizio finanziario 2012 ed in asserita applicazione del D.L. n. 174/2012 - esprimere osservazioni sui rendiconti dei Gruppi consiliari, chiedere integrazioni documentali, assegnando ristretti termini, rendere una comunicazione di cd. regolarizzazione, esercitando un controllo di merito sulle singole spese in base a criteri di propria statuizione, dichiarare la non regolarità dei predetti rendiconti - e di annullare gli atti impugnati.**

- Deliberazione della Corte dei conti, Sez. di controllo per l'Emilia-Romagna del 12 giugno 2013, n. 234/2013/FRG; Deliberazione della Corte dei conti, Sez. di controllo per l'Emilia-Romagna del 10 luglio 2013, n. 249/2013/FRG, in relazione alla Deliberazione della Corte dei conti, Sez. Autonomie del 5 aprile 2013, n. 12/SEZAUT/2013/QMIG; Deliberazione della Corte dei conti, Sez. Autonomie del 5 luglio 2013, n. 15/SEZAUT/2013/QMIG.
- Costituzione, artt. 114, comma secondo, 117, 121 e 123; decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, art. 1; legge della Regione Emilia-Romagna 8 settembre 1997, n. 32; Statuto della Regione Emilia-Romagna, artt. 27, 35, 36 e 38.

Ricorso della regione Emilia Romagna, in persona del Presidente della Giunta regionale, legale rappresentante *pro tempore*, Sig. Vasco Errani, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n.-1071-del 2 agosto 2013, rappresentata e difesa per mandato speciale a margine dal Prof. Avv. Giandomenico Falcon, dal Prof. Avv. Franco Mastragostino e dall'Avv. Luigi Manzi, ed elettivamente domiciliata presso lo Studio di quest'ultimo in Roma, Via Confalonieri, n.5

Contro Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente in carica;

Con notifica anche:

- alla Corte dei Conti, Sezione di controllo per l'Emilia-Romagna - Bologna, in persona del suo Presidente;
- alla Corte dei Conti, Sezione Autonomie locali - Roma, in persona del suo Presidente;



In relazione:

alla deliberazione della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna n. 234/2013/FRG assunta nella Camera di consiglio del 12 giugno 2013 e trasmessa al Presidente della Regione Emilia-Romagna in pari data, con la quale vengono individuati ed applicati criteri generali per lo svolgimento dell'attività di controllo sui "rendiconti dei gruppi assembleari per l'esercizio 2012" ai sensi dell'art. 1, comma 9, del D.L. n. 174 del 10 ottobre 2012, come convertito, con modificazioni, con la legge 7 dicembre 2012, n. 213; con la quale vengono comunicate osservazioni formulate ai sensi dell'art. 1, comma 9, del D.L. n. 174 del 10 ottobre 2012, come convertito, con modificazioni, con la legge 7 dicembre 2012, n. 213; con la quale vengono comunicate osservazioni formulate ai sensi dell'art. 1, comma 11, della legge 7 dicembre 2012 n.213, assegnato il termine di giorni 20 per la regolarizzazione e per la formulazione di deduzioni e/o integrazioni documentali da parte di ciascun Gruppo consiliare, per il tramite del Presidente della Regione, nonché ordinato alla Segreteria di trasmettere copia della deliberazione tramite pec al Presidente della Regione, affinché ne curi la trasmissione al Presidente della Assemblea legislativa regionale;

alla deliberazione della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna n. 249/2013/FRG, assunta nella Camera di consiglio del 10 luglio 2013, con la quale, sempre sulla base dei criteri individuati nella deliberazione n. 234/2013, "dichiara non regolari i rendiconti dei gruppi assembleari della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio 2012, nei limiti e per le voci di spesa indicate per ciascun Gruppo nei rispettivi elenchi" che vengono parimenti trasmessi;

Nonché, in relazione:

alla deliberazione della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie n.12/SEZAUT/2013/QMIG del 5 aprile 2013 (assunta il 3 aprile), mai trasmessa formalmente ed ufficialmente al Presidente della Regione e conosciuta in virtù del richiamo ad essa effettuato nella sopracitata deliberazione della sezione regionale dell'ER, nella misura in cui essa vale a rappresentare l'atto di indirizzo presupposto alla deliberazione n. 234/2013;

alla deliberazione della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie n.15/SEZAUT/2013/QMIG del 5 luglio 2013, nella parte in cui essa conferma che il controllo delle Sezioni regionali va svolto anche sui rendiconti relativi al 2012, pur precisando che esso "ha efficacia ricognitiva della regolarità dei documenti contabili" e che "le disposizioni precettive recate dall'art. 1, commi 9-12 del D.L. n.174 del 2012 e, in particolare, l'impianto sanzionatorio, si applicano dall'esercizio 2013";

per lesione, da parte della Corte dei conti, Sezione delle autonomie, nonché della Sezione regionale per l'Emilia Romagna, dell'autonomia regionale, in violazione:

degli artt. 114, secondo comma e 117 Cost., in relazione all'autonomia istituzionale e legislativa;

degli artt. 121 e 123 Cost., in relazione all'autonomia statutaria e all'autonomia del Consiglio regionale;

dello Statuto regionale, nella parte in cui esso prevede e garantisce l'autonomia del Consiglio e dei suoi gruppi assembleari;

della legislazione regionale, ed in particolare della l.r. n. 32 del 1997;

del principio di leale collaborazione;

dello stesso d. l. n. 174 del 2012, ridondante in lesione dell'autonomia costituzionale regionale,

Perché sia dichiarato che non spetta allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti - in relazione all'esercizio finanziario 2012 ed in asserita applicazione del d. l. n. 174 del 2012 - esprimere osservazioni sui rendiconti dei Gruppi consiliari, chiedere integrazioni documentali, assegnando ristretti termini, rendere una comunicazione di cd regolarizzazione, esercitando un controllo di merito sulle singole spese in base a criteri di propria statuizione, dichiarare la non regolarità dei predetti rendiconti, con conseguente declaratoria di nullità/annullamento delle deliberazioni citate in epigrafe, in quanto esse rivendicano o addirittura esercitano in relazione al 2012 l'asserita competenza a tali attività. E ciò per i motivi che di seguito si espongono

*Si premette in fatto*

Nell'ambito delle misure di rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni, previste dall'art. 1 del D.L. 10 ottobre 2012 n.174 (convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213), i commi 9, 10, 11 e 12 dettano disposizioni sulla redazione, approvazione e controllo da parte delle Sezioni regionali di controllo delle Corti dei conti dei rendiconti di esercizio annuale di "ciascun Gruppo consiliare dei Consigli regionali", cui consegue, in caso di mancata trasmissione dei rendiconti, o in caso di riscontrata irregolarità degli stessi, a titolo di sanzione, la decadenza "dall'anno in corso dal diritto della erogazione di risorse da parte del Consiglio regionale", con la precisazione che "la decadenza di cui al presente comma comporta l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del Consiglio regionale e non rendicontate" (art.1, comma 11).



In tale prospettiva, il comma 9 del cit. arti evidenzia che il rendiconto di esercizio annuale di ciascun Gruppo consiliare va “strutturato secondo linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano e recepite con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri”, al fine di “assicurare la corretta rilevazione dei fatti di gestione e la regolare tenuta della contabilità, nonché per definire la documentazione necessaria a corredo del rendiconto”; tant’è che, ai sensi del successivo comma 11, le competenti Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sono tenute a verificare se tali rendiconti siano o meno conformi alle prescrizioni stabilite nelle predette linee guida.

La Conferenza Stato-Regioni ha deliberato le linee guida di cui sopra nella seduta del 6 dicembre 2012. Esse sono state, poi, recepite con DPCM 21 dicembre 2012, pubblicato nella *G.U.* n. 28 del 2 febbraio 2013. Conseguentemente, in base ai principi generali ed all’art. 10 Preleggi, esso è entrato in vigore il 17 febbraio 2013.

Dunque, alla definizione delle regole di esercizio del nuovo controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari istituito a fine 2012 si è pervenuti solo a 2013 inoltrato.

Si noti che le nuove regole condivise non si limitavano a fornire - come pure fornivano nell’Allegato A - un “modello” di rilevazione delle voci di rendiconto, ma stabilivano anche le regole di base di correttezza della spesa, destinate a servire poi - ovviamente - anche come regole di controllo su tale correttezza.

In questa situazione, la stessa Corte dei conti, Sezione autonomie, nell’Adunanza del 3 aprile 2013, nel prendere atto del nuovo sistema di controllo da parte delle Sezioni regionali, di cui all’art. 1, commi 9-12 del d.l. n.174/2012, si è posta il problema “se le norme in esame debbano trovare immediata applicazione con riferimento all’anno 2012, oppure se debba essere rinviata l’applicazione al successivo esercizio, trattandosi di normativa intervenuta solo alla fine dell’anno e completata con il D.P.C.M. 21 dicembre 2012, pubblicato in *G.U.* il 2 febbraio 2013” (così la deliberazione n.12/SEZAUT/2013/QMIG).

Posto l’interrogativo, la Sezione autonomie, sul presupposto che “i Gruppi consiliari non erano precedentemente sottratti a qualsiasi obbligo di rendicontazione, sulla base delle leggi regionali che nel tempo hanno regolato la materia” e in ragione della “assenza di una norma che differisca al successivo esercizio l’operatività dei controlli esterni previsti dal D.L. n.174/2012”, ha ritenuto che “le Sezioni regionali siano chiamate a svolgere le relative attività con riferimento al primo rendiconto redatto dopo l’introduzione del decreto in parola, ossia a quello 2012”.

Senonché, la stessa Sezione autonomie è costretta ad ammettere, data la pacifica non retroattività delle prescrizioni del D.P.C.M. del 21 dicembre 2012 (entrato in vigore nel febbraio 2013), che il controllo da parte delle Sezioni regionali non può essere svolto secondo i parametri previsti dal d.l. n. 174: ma anziché dedurne la fondatezza dell’opposta alternativa (che cioè l’applicazione debba essere rinviata all’anno successivo, cioè al rendiconto relativo all’esercizio 2013), ne deduce la necessità di individuare parametri diversi: sarebbe dunque “ragionevole ritenere che [essi] possano essere desunti dalle norme regionali e dai provvedimenti attuativi vigenti nel 2012, integrati con i contenuti essenziali, cui fa riferimento la nuova disciplina, ossia con l’indicazione delle risorse trasferite al Gruppo del Consiglio regionale, della corretta rilevazione dei fatti di gestione, della regolare tenuta della contabilità”.

Dunque, di fronte all’evidente volontà del d. l. n. 174 del 2012 di introdurre un controllo da svolgersi su rendiconti effettuati sulla base di regole condivise con le Regioni, la Sezione autonomie invitava invece le Sezioni regionali a svolgere un controllo secondo parametri diversi da essa stessa individuati, ed in parte da desumere - ed in definitiva autonomamente introdurre - in via interpretativa.

Non è dunque a meravigliarsi che tali indicazioni, proprio in quanto diverse da quelle previste dalle norme legislative, siano risultate anche ambigue, ed abbiano dato luogo, da parte delle Sezioni regionali di controllo, a comportamenti non univoci: talora esse si sono limitate ad una ricognizione della regolarità formale del procedimento di controllo sui rendiconti già svolto dagli organismi di controllo previsti dalla legislazione regionale (Sez. regionale di controllo per la Regione Toscana), mentre in altri casi, hanno svolto un controllo più intenso, fino ad una completa sostituzione per l’anno 2012 di una atipica procedura di controllo a quelle già svolte in base alla disciplina regionale vigente nel 2012, che è risultata così disapplicata. Nel seguito si illustrerà come questo sia ciò che è accaduto nella Regione Emilia-Romagna.

Le aporie risultanti in sede applicativa dall’applicazione del “controllo misto” suggerito dalla Sezione autonomie nella delibera del 3 aprile 2013 hanno indotto la stessa Sezione ad un nuovo intervento, espresso nella deliberazione del 5 luglio 2013 (n.15/SEZAUT/2013/QMIG).

Per vero, in tale deliberazione si trovano talune affermazioni sulle quali la ricorrente Regione pienamente consente. Così vi si dice, in Premessa, che “il nuovo sistema, previsto d.l. n. 174 del 2012, trova applicazione a decorrere dalle rendicontazioni per l’esercizio annuale 2013, come risulta anche dal fatto che per la sua attuazione sono state emanate disposizioni regolamentari di dettaglio che sono intervenute nel 2013 (*cf.* DPCM 21 dicembre 2012, pubblicato nella *G.U.* n. 28 del 2 febbraio 2013); e si aggiunge, nel Considerato, che “le fattispecie oggetto di verifica sono



state completate soltanto nell'esercizio 2013, sicché le nuove regole non possono essere applicate a spese effettuate secondo moduli vigenti nell'esercizio precedente", e, ancora, che "i previgenti ordinamenti regionali già prevedevano forme procedimentalizzate di verifica dei rendiconti dei Gruppi consiliari, nonché gli effetti di un riscontro negativo", e che ciò aveva dato luogo ad "un procedimento compiuto, pienamente vigente per l'esercizio 2012".

Senonché da tali affermazioni, che la Regione pienamente condivide, non viene tratta la più piana delle conclusioni, cioè che per il 2012 nulla vi era da fare, tutto essendo già stato fatto, ma si trae invece la conferma della tesi - già formulata nella deliberazione di aprile - del "controllo misto" (cioè svolto in base alle nuove norme, ma non in base ai parametri voluti dalle stesse norme), alla quale si unisce ora la ulteriore tesi di quella che si potrebbe chiamare "applicazione parziale e frazionata" delle norme dell'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012.

Infatti, la Sezione autonomie precisa ora - riprendendolo nel deliberato - che il controllo delle Sezioni regionali della Corte dei conti sui rendiconti relativi all'esercizio 2012 "ha efficacia ricognitiva della regolarità dei documenti contabili e si inserisce in un percorso finalizzato alla integrale applicazione dei nuovi controlli a decorrere dal 2013", e che "le disposizioni precetti-ve recate dal decreto in parola e, in particolare, l'impianto sanzionatorio, producono effetti soltanto dall'esercizio 2013"

La Sezione autonomie, dunque, ora sembra considerare il nuovo controllo esercitato dalla Sezione regionale come nulla più che una sorta di "sperimentazione" svolta in forma collaborativa, rispettosa delle procedure dettate dalla legislazione regionale precedente, di cui si verifica "dall'esterno" il rispetto, e del tutto priva di conseguenze sanzionatorie.

Al tempo stesso, essa deve essersi resa conto che a ciò non corrispondeva affatto la realtà applicativa delle Sezioni regionali di controllo, al punto che si è sentito il bisogno di chiudere la propria delibera specificando che "le delibere già emesse dalle Sezioni regionali di controllo sono da interpretare in conformità agli indirizzi sopra ricordati".

Da tali indirizzi, comunque, nella sostanza, si discostavano non solo delibere già assunte, ma anche Sezioni regionali di controllo che ancora dovevano adottare la propria decisione: come la Sezione di controllo per l'Emilia-Romagna, sulle cui delibere deve ora essere portata l'attenzione.

Conviene premettere che - come constatato dalla delibera del 5 luglio della Sezione autonomie della Corte dei conti - anche nella Regione Emilia-Romagna in relazione al 2012 è stato integralmente compiuto il procedimento di verifica delle spese dei gruppi previsto dalla legislazione vigente nel 2012, ed in particolare dalla l.r. n.32/1997, ad opera del Comitato tecnico previsto da tale legge: il quale aveva completato le proprie verifiche su tutti i Gruppi il 13 e 14 febbraio 2013 (tranne che per il Gruppo misto, per il quale la verifica finale era avvenuta il 24 aprile), pervenendo a dichiarazioni di regolarità, delle quali l'Ufficio di Presidenza del Consiglio aveva preso atto il 20 marzo 2013 (per la Lega Nord il 3 aprile e per il Gruppo misto il 2 maggio). Conviene anche ricordare che con la legge regionale 21 dicembre 2012, n. 17, la Regione ha recepito il nuovo sistema di controlli previsto dal d.l. n. 174 del 2012, e che, coerentemente con l'impianto qui illustrato, tale legge è entrata in vigore il 1° gennaio 2013, senza alcuna contestazione da parte del Governo.

Cionondimeno, sulla base della deliberazione della Sezione autonomie del 5 aprile la Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna ha preso in esame i rendiconti dei Gruppi consiliari relativi all'anno 2012, integralmente riesaminando l'intera documentazione di spesa in asserita applicazione della legge regionale n. 32 del 1997, ma in realtà in applicazione di criteri elaborati *ex post* dalla stessa Sezione, ed espressi nella deliberazione n. 234/2013/FRG del 12 giugno 2012. Eccone una sintesi: che la spesa non sia riconducibile ad una attività di partito; che, se si tratti di studi, pubblicazioni o convegni organizzati unitamente o a beneficio di partiti o organizzazioni, sia riconoscibile solo la spesa per una quota parte; che l'attività non potesse essere svolta direttamente dai servizi del consiglio regionale; che non siano ammissibili le spese per omaggi; che per l'acquisto di giornali o libri siano necessari dettagli quantitativi e qualitativi sull'acquisto; che le spese di viaggio e di ristorazione siano rimborsabili solo in occasione di missioni al di fuori della sede del Consiglio regionale, e che siano seguite altre regole di dettaglio come l'indicazione della targa dell'automobile utilizzata; che per le prestazioni professionali sia esibito il contratto, dimostrata l'esperienza dell'incaricato e dimostrato il prodotto realizzato; che per le spese di rappresentanza siano indicati tutti gli utilizzatori e dimostrata l'inerenza; che per le spese di personale venga allegato il contratto di lavoro e per i rapporti di collaborazione anche il *curriculum*.

Si tratta, come si vede, di criteri certamente apprezzabili ma che, evidentemente, per poter essere utilizzati come parametri di controllo necessitano di essere stati sanciti prima come criteri sostanziali di legittimità della spesa. Non a caso, alcuni di questi criteri sono simili ai criteri contenuti nelle Linee guida stabilite in Conferenza Stato-Regioni e finalizzati, ma ovviamente per il futuro, nel D.P.C.M. del 21 dicembre, entrato in vigore nel febbraio 2013.



Applicando dunque integralmente il procedimento previsto dai commi 9-12 del d.l. n.174, i principi generali che governano i procedimenti di controllo intestati alla Corte dei conti (in particolare, quelli relativi al controllo preventivo), nonché i criteri ora ricordati, la Sezione ha effettuato un diretto ed autonomo controllo di legittimità e di merito sulle singole spese risultanti dai rendiconti dei Gruppi consiliari sulla regolarità contabile, già controllate ai sensi della legislazione vigente ed operante nel 2012.

A seguito di tale autonomo controllo, con la deliberazione n. 234 la Sezione regionale ha formulato, ai sensi dell'art. 1, comma 11, del d.l. n.174, dettagliate e puntuali osservazioni, assegnando il termine di 20 giorni per la regolarizzazione dei rendiconti ed invitando, nel contempo, i Gruppi consiliari ad inoltrare, entro detto termine, eventuali deduzioni e/o integrazioni documentali, per il tramite del Presidente della Regione.

Stante la perentorietà del tennine e nelle more della preannunciata adozione, da parte della Sezione Autonomie della Corte dei conti, di ulteriori indirizzi interpretativi (sollecitati, d'altronde, dalla stessa Sezione regionale di controllo dell'Emilia Romagna con deliberazione n.248/2013/QMIG, assunta nell'adunanza del 2 luglio 2013), la Sezione regionale di controllo, una volta intervenuti gli indirizzi interpretativi di cui sopra, emanati con la deliberazione della Sezione Autonomie del 5 luglio 2013 n.15/SEZAUT/2013/QMIG (di cui si è detto sopra), ha, nella successiva seduta del 10 luglio 2013, con la Delib.n.249/2013/FRG, dichiarato non regolari i rendiconti dei Gruppi assembleari della Regione Emilia Romagna per l'esercizio 2012, nei limiti e per le voci di spesa indicate per ciascun gruppo negli elenchi allegati, rimettendo gli atti al Presidente dell'Assemblea Legislativa per le iniziative di competenza e ordinando, altresì, "alla Segreteria di trasmettere copia della presente deliberazione e dei relativi elenchi mediante pec al Presidente della Regione Emilia Romagna, affinché ne curi la trasmissione al Presidente del Consiglio Regionale, nonché alla Procura della Repubblica di Bologna e alla Procura Regionale della Corte dei conti di Bologna, anche in relazione alle indagini in corso di rispettiva competenza".

Ciò premesso in Fatto, le predette deliberazioni della Corte dei conti e della sua articolazione regionale, in quanto applicano per il 2012 un controllo che avrebbe potuto svolgersi solo in relazione al 2013, ed in quanto effettuano tale controllo secondo modalità comunque diverse da quelle previste, sono illegittime e lesive delle prerogative costituzionali della Regione Emilia-Romagna, per i seguenti motivi di

## DIRITTO

### *1. Lesività ed invasività delle deliberazioni impugnate per inapplicabilità del nuovo regime di controllo all'esercizio finanziario 2012.*

#### I. Quadro normativo e carenza di potere di controllo in relazione all'esercizio 2012.

Conviene in primo luogo ricostruire il quadro normativo al cui interno si colloca il presente conflitto, con il quale si afferma che lo Stato, e per esso la Corte dei conti con le impugnate deliberazioni, ha leso l'autonomia della Regione Emilia-Romagna, ed in particolare quella del Consiglio regionale e delle sue articolazioni, esercitando un potere che in relazione al 2012 non le era attribuito, ed esercitandolo comunque secondo modalità diverse da quelle attribuite dal 2013.

Tale quadro normativo è già stato accennato nell'esposizione in fatto, ma deve ora essere enunciato in termini giuridici ricostruttivi.

Come è ben noto, nell'ambito di un generale rafforzamento degli strumenti di controllo sulla finanza regionale, ed in particolare nel quadro del maggiore ruolo assegnato alla Corte dei conti, l'art. 1, comma 9, del d.l. n. 174 del 2012 (conv. in l. 213/2012) stabilisce che "ciascun gruppo consiliare dei consigli regionali approva un rendiconto di esercizio annuale, strutturato secondo linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e recepite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, per assicurare la corretta rilevazione dei fatti di gestione e la regolare tenuta della contabilità, nonché per definire la documentazione necessaria a corredo del rendiconto", felino restando che "in ogni caso il rendiconto evidenzia, in apposite voci, le risorse trasferite al gruppo dal consiglio regionale, con indicazione del titolo del trasferimento, nonché le misure adottate per consentire la tracciabilità dei pagamenti effettuati".

Il comma 10 stabilisce, per quanto qui interessa, che "entro sessanta giorni dalla chiusura dell'esercizio, il presidente della regione trasmette il rendiconto di ciascun gruppo alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti perché si pronunci, nel termine di trenta giorni dal ricevimento, sulla regolarità dello stesso con apposita delibera, che è trasmessa al presidente della regione per il successivo inoltro al presidente del consiglio regionale, che ne cura la pubblicazione".



Il comma 11 precisa in termini di procedura che, “qualora la competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti riscontri che il rendiconto di esercizio del gruppo consiliare o la documentazione trasmessa a corredo dello stesso non sia conforme alle prescrizioni stabilite a norma del presente articolo, trasmette, entro trenta giorni dal ricevimento del rendiconto, al presidente della regione una comunicazione affinché si provveda alla relativa regolarizzazione, fissando un termine non superiore a trenta giorni”, e che “la comunicazione è trasmessa al presidente del consiglio regionale per i successivi adempimenti da parte del gruppo consiliare interessato e sospende il decorso del termine per la pronuncia della sezione”. Lo stesso comma prevede poi gli effetti giuridici del controllo, stabilendo che, “nel caso in cui il gruppo non provveda alla regolarizzazione entro il termine fissato, decade, per l’anno in corso, dal diritto all’erogazione di risorse da parte del consiglio regionale”, e che la decadenza “comporta l’obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del consiglio regionale e non rendicontate”.

Ora, se un dato certo si desume dal complesso delle disposizioni indicate, è che esse non prevedono né una propria applicazione “frazionata”, né l’applicazione da parte della Corte dei conti del nuovo controllo secondo parametri che non siano quelli previsti specificamente per esso.

Al contrario, l’art. 1 del d.l. n. 174 dispone che la Regione invii al controllo il rendiconto di esercizio annuale di ciascun gruppo “strutturato secondo linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e recepite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri”, ed appositamente concepito al fine di “assicurare la corretta rilevazione dei fatti di gestione e la regolare tenuta della contabilità”, come stabilito dal comma 9; e prevede che il controllo abbia ad oggetto la conformità di tali rendiconti - cioè di quelli redatti in base alle Linee guida - “alle prescrizioni stabilite a norma del presente articolo”, cioè alle stesse Linee guida.

Ora, se si considera che, in applicazione del dettato legislativo, le Linee guida contengono parametri che servono contemporaneamente a guidare la spesa dei gruppi (indicando con precisione quelle ammissibili e quelle non ammissibili) e l’esercizio del controllo su tali spese, che come condiviso dalle stesse deliberazioni impugnate tali parametri non possono applicarsi retroattivamente, e che esse sono state elaborate nel dicembre 2012 e definitivamente entrate in vigore nel febbraio 2013, dovrà convenirsi che l’intero meccanismo del nuovo controllo, dalla legge unitariamente concepito nei suoi parametri sostanziali e di sindacato, non può essere applicato che alle spese dei gruppi consiliari suscettibili di essere guidate da tali parametri, cioè a quelle relative all’anno finanziario 2013, da rendicontare al termine di tale anno.

Sono dunque esatte le affermazioni, contenute nella stessa deliberazione della Sezione autonomie del 5 luglio 2013, e già sopra riportate, secondo le quali “il nuovo sistema, previsto di n. 174 del 2012, trova applicazione a decorrere dalle rendicontazioni per l’esercizio annuale 2013, come risulta anche dal fatto che per la sua attuazione sono state emanate disposizioni regolamentari di dettaglio che sono intervenute nel 2013” (cfr. D.P.C.M. 21 dicembre 2012, pubblicato nella *G.U.* n. 28 del 2 febbraio 2013), anche considerato che “le fattispecie oggetto di verifica sono state completate soltanto nell’esercizio 2013, sicché le nuove regole non possono essere applicate a spese effettuate secondo moduli vigenti nell’esercizio precedente”, e secondo cui “i previgenti ordinamenti regionali già prevedevano forme proceduralizzate di verifica dei rendiconti dei Gruppi Consiliari, nonché gli effetti di un riscontro negativo”, e ciò aveva dato luogo ad “un procedimento compiuto, pienamente vigente per l’esercizio 2012”.

Corrispondentemente, sono invece del tutto errate le affermazioni secondo le quali il nuovo meccanismo di controllo si applicherebbe sin dal rendiconto 2012, necessariamente redatto secondo i previgenti parametri di realizzazione e documentazione delle spese, al quale non si applica il nuovo meccanismo di controllo.

Ma se - come ora constatato - in relazione all’esercizio 2012 il controllo esercitato dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti non trova legittima copertura nella legislazione che lo istituisce e lo disciplina, esso è per ciò stesso ed al tempo stesso - proprio in quanto privo di base giuridica e di fondamento di potere - lesivo dell’autonomia costituzionale della Regione e, in particolare, del Consiglio regionale. E ciò a prescindere dalla circostanza che la stessa deliberazione del 5 luglio della Sezione Autonomie locali ne qualifichi la finalità come puramente ricognitiva, con esclusione, in particolare, delle conseguenze sanzionatorie proprie del nuovo sistema di controllo.

Infatti — a prescindere dalle finalità per cui è esercitata e dagli effetti (asseritamente solo ricognitivi) che essa produce — l’attività di controllo è pur sempre esercizio di uno specifico potere, che deve trovare un preciso fondamento nonuativo. Ma così non è, come detto, con riferimento al controllo in questione, in relazione ai rendiconti dell’anno 2012.

Inoltre, sempre a prescindere dalle conseguenze specifiche, è la stessa dichiarazione generale di irregolarità delle spese, contenuta nella deliberazione n. 249/2013 della Sezione di controllo per l’Emilia-Romagna, ad essere lesiva dell’autonomia del Consiglio regionale, dovendo essa semmai rapportarsi agli atti degli organi regionali che già avevano esercitato il suddetto controllo ai sensi della legge regionale; atti che risultano invece integralmente ignorati.



Posto che nelle disposizioni di cui all'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012 non vi è alcun accenno ad una fase di applicazione sperimentale o ad una applicazione frazionata delle disposizioni sul controllo, risulta evidente che una simile fase di sperimentazione avrebbe dovuto semmai essere concordata - in applicazione del principio di leale collaborazione - con le Regioni interessate, e svolgersi del tutto al di fuori delle regole formali del controllo della Corte dei conti, come una sorta di "referto" collaborativo al Consiglio. Ma è evidente che ciò non è accaduto, e che gli atti della Sezione di controllo di Bologna hanno assunto invece le cadenze procedurali ed i contenuti di un atto autoritativo di controllo esterno.

*II. Illegittima lesione delle prerogative costituzionali della Regione, in particolare del Consiglio regionale, in violazione degli artt. 117, 121, 123 della Costituzione, dello Statuto e della legislazione regionale in materia, nonché del principio di leale collaborazione, da parte delle deliberazioni impugnate.*

Con gli atti impugnati, la Corte dei conti, sia nella sua articolazione centrale (la Sezione Autonomie) che in quella territoriale (Sezione regionale per l'Emilia-Romagna), ha rivendicato o, comunque, esercitato una asserita competenza in relazione alla verifica dei bilanci dei Gruppi consiliari della Regione Emilia-Romagna, applicando la disciplina dettata dal d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, così come convertito nella l. 7 dicembre 2012, n. 213, retroattivamente in relazione all'anno 2012, provocando in questo modo la lesione delle attribuzioni legislative della Regione Emilia-Romagna e interferendo con le funzioni dell'Assemblea legislativa.

La lesione è prodotta in materia differenziata dalle diverse deliberazioni impugnate con il presente ricorso.

*a) Deliberazioni n. 12/ 2013 e n. 15/2013 della Sezione autonomie*

La deliberazione della Sezione autonomie n. 12, assunta in data 3 aprile 2013 e depositata il 5 aprile, che la Regione Emilia-Romagna ha conosciuto solo in occasione delle determinazioni della Sezione regionale di controllo, e che pertanto impugna congiuntamente ad esse con il presente ricorso, dopo aver ripercorso le modalità che la legge detta per lo svolgimento della nuova funzione delle Sezioni regionali di controllo in merito al controllo sul rendiconto annuale di esercizio dei Gruppi consiliari e le sanzioni conseguenti all'eventuale riscontro di irregolarità, affronta la "problematica operativa per quanto concerne l'applicazione dei nuovi controlli sul rendiconto relativo all'esercizio 2012". Questo esame si conclude con un "orientamento interpretativo", che si può riassumere in questi punti:

le Sezioni regionali sarebbero chiamate a svolgere il controllo dal «primo rendiconto redatto dopo l'entrata in vigore del decreto», quindi a partire dal rendiconto 2012;

nell'impossibilità di svolgere il controllo secondo i parametri previsti dall'art. 1, comma 9, del d.l. n. 174, in quanto essi non possono operare retroattivamente, il controllo sul rendiconto 2012 si dovrebbe svolgere in base a parametri "desunti dalle norme regionali e dai provvedimenti attuativi vigenti nel 2012", integrati però "con i contenuti essenziali cui fa riferimento la nuova disciplina, ossia con l'indicazione delle risorse trasferite al Gruppo dal Consiglio regionale, della corretta rilevazione dei fatti di gestione e della regolare tenuta della contabilità".

Riassuntivamente, la Sezione autonomie invita le Sezioni regionali a svolgere il controllo sulla "regolarità contabile del conto intesa come rispetto delle norme che ne disciplinano la formazione" e sulla "rispondenza della gestione alle regole vigenti nel 2012 in ciascuna Regione".

La deliberazione n. 15 del 2013, in contraddizione con le stesse premesse sopra riportate, affeilia anch'essa, in conclusione, che il controllo di cui al d.l. n. 174 del 2012 deve svolgersi anche in relazione ai rendiconti 2012.

*b) Deliberazioni n. 234/2013 e n. 249/2013 della Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna.*

Mentre le deliberazioni ora ricordate della Sezione autonomie locali si limitavano a rivendicare in astratto la competenza, le deliberazioni n. 234/2013 e n. 249/2013 della Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna l'hanno direttamente esercitata, con ancor più evidente violazione della legge e delle prerogative del Consiglio regionale.

In particolare, la deliberazione n. 234, sulla base dell'erronea assunzione di competenza e dopo aver provveduto ad enucleare autonomamente i parametri di controllo nei termini esposti sopra nella parte in Fatto, ha ritenuto non solo di procedere ad un esame completo delle singole spese (punto su cui si tornerà oltre) ma anche di applicare alla fase pure definita dalla Sezione delle autonomie come meramente "ricognitiva" le scansioni procedurali tipiche dell'attività di controllo; ed in particolare quelle di cui al comma 11 del d.l. n. 174/2012.

La deliberazione n. 249, poi, applicando le stesse regole, ed a seguito del mero decorso del termine previsto dal d.l. n. 174/2012, ha addirittura, "definitivamente pronunciando", dichiarato non regolari i rendiconti dei Gruppi consiliari in relazione ad una rilevantissima serie di spese.



Di qui l'illegittimità di tutte le deliberazioni impugnate, prive di giustificato fondamento nell'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012, e la loro lesività ed invasività dell'autonomia della Regione e del Consiglio regionale, con violazione in particolare degli art. 121 e 123 della Costituzione, in quanto essi garantiscono, anche attraverso l'esercizio dell'autonomia statutaria, l'autonomia degli organi della Regione, quale disciplinata in particolare dagli artt. 27, 38, 35 e 36 dello Statuto, dalla legislazione regionale attuativa (con particolare riferimento alla l.r. n. 32 del 1997) e dalle normative interne del Consiglio stesso.

2. Ulteriore lesività ed invasività sotto il profilo delle modalità di esercizio del controllo.

Basandosi sulla deliberazione della Sezione autonomie 3/5 aprile 2012, sopra citata (che così veniva per la prima volta portata alla conoscenza della Regione), la Sezione regionale per l'Emilia-Romagna ha proceduto al controllo sui rendiconti 2012 dei Gruppi, prontamente trasmessi dal Presidente della Regione Emilia-Romagna.

Oltre al vizio sopra evidenziato di generale carenza del potere di controllo in relazione al 2012, la ricorrente Regione rileva che il controllo di regolarità del rendiconto si è tradotto di fatto in un sindacato pieno sulla ammissibilità delle spese, in base a parametri deliberati ex post.

Infatti, la Corte ha ritenuto di andar oltre il mero esame dei rendiconti ed ha acquisito anche la documentazione giustificativa, in parte fornita dalla Regione Emilia-Romagna, in parte messa a disposizione dalla Procura della Repubblica, che ne aveva disposto il sequestro a seguito di un'inedita "indagine conoscitiva" promossa senza alcun'altra notizia criminis, che non fossero gli episodi scandalosi verificatisi in altri Consigli regionali. L'esame è stato svolto sulla base di dieci criteri - enumerati da a) a 1) della deliberazione — elaborati dalla stessa Sezione attraverso una sua autonoma attività di interpretazione - descritta sopra nella parte in Fatto - di ciò che deve essere ritenuto "spesa rimborsabile". A conclusione dell'esame svolto, la Sezione regionale deliberava di comunicare i propri rilievi relativi all'inerenza della spesa (nove elenchi con l'indicazione delle specifiche spese da giustificare, pari ad oltre metà dell'intero finanziamento dei Gruppi), fissando in 20 giorni il termine entro cui ciascun Gruppo avrebbe dovuto trasmettere, tramite il Presidente della Regione, la documentazione richiesta. Non essendo pervenute osservazioni nel termine, la Sezione ha tradotto in deliberazione definitiva di non regolarità le determinazioni così formulate.

Risulta con ciò evidente che solo in apparenza la Sezione di controllo si è attenuta al compito - che aveva ritenuto ad essa spettante - di valutare la correttezza dei rendiconti dei gruppi in base ai parametri stabiliti dalla vigente legge regionale, mentre nella sostanza essa, attraverso la porta del giudizio sull'inerenza delle spese svolto sulla base di parametri stabiliti ex post, ha tramutato il controllo interno sulla regolarità dei rendiconti così come disciplinati dalla legislazione regionale in vigore in un controllo esterno basato su criteri e parametri che la stessa Sezione regionale è venuta elaborando. Nella realtà, cioè, essa ha valutato non i rendiconti, ma le singole spese, e lo ha fatto non in base a parametri precostituiti a tali spese, ma in base a parametri creati dalla stessa Sezione al momento del controllo.

È, dunque, duplicemente illegittimo e gravemente lesivo delle disposizioni costituzionali ed attuative già sopra invocate il potere esercitato dalla Sezione regionale: a) sia in quanto basato su criteri e parametri non predeterminati ex lege, ma introdotti di propria autonoma iniziativa dall'organo di controllo per l'anno 2012; b) sia perché, bizzarramente, tali parametri sono stati deliberati e comunque enunciati solo dopo che le spese che ad essi avrebbero dovuto adeguarsi erano già state effettuate.

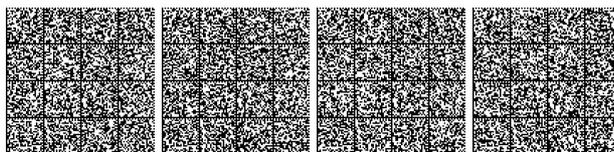
3. Ulteriormente ed in particolare: violazione della potestà legislativa regionale mediante disapplicazione della legge regionale da parte delle deliberazioni della Sezione di controllo.

La Regione Emilia-Romagna ha disciplinato il finanziamento dei Gruppi consiliari con la legge reg. 32/1997; immediatamente dopo l'entrata in vigore della legge di conversione del d.l. 174/2012, la Regione - come già accennato in narrativa - ha adeguato la sua disciplina con la legge reg. 21 dicembre 2012, n. 17, entrata in vigore il 1° gennaio 2013.

Quella dettata dalla legge n. 32 dunque è la disciplina che - secondo quanto stabilito dalla Sezione autonomie - avrebbe dovuto applicare la Sezione regionale nell'esercitare il suo controllo esterno. Invece, il controllo effettivamente svolto - oltre a mancare in realtà di base giuridica - ha comportato la disapplicazione della legge regionale.

Va ricordato che i rendiconti dei Gruppi consiliari relativi all'esercizio 2012 sono stati redatti secondo la disciplina vigente, cioè in base alla legge reg. 32/1997, modificata da ultimo dalla legge reg. 14/2010 (dato che le modifiche successive, introdotte dalla legge reg. 17/2012, sono entrate in vigore il 1° gennaio 2013, per disposizione dell'art. 32 della legge stessa). Essa prevedeva:

a) che i controlli sulla gestione dei contributi erogati ai gruppi sono di competenza del Consiglio regionale, e "mirano esclusivamente a verificare che i contributi assegnati ai gruppi non siano devoluti a fini diversi dal funzionamento e dalla attività istituzionale dei gruppi stessi" (art. 1, co. 5);



b) che le spese sono autorizzate dal gruppo stesso e documentate (art. 6); e) che la documentazione delle spese viene allegata al rendiconto, da predisporci entro il 31 marzo di ogni anno sulla base di un modello predisposto dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale (artt. 8 e 9);

d) che la regolarità dei rendiconti è controllata da un Comitato tecnico, costituito da revisori ufficiali dei conti, che può chiedere ai Gruppi chiarimenti o l'esibizione di documenti (art. 11);

e) che il Comitato tecnico redige un rapporto per ogni Gruppo, che si "conclude con un esplicito e puntuale giudizio" (art. 11.5), sulla cui base l'Ufficio di Presidenza accerta la regolarità o l'irregolarità del rendiconto (art. 12). Come si vede, la disciplina era chiara, completa e attenta a garantire un controllo serio e imparziale sull'utilizzazione dei finanziamenti pubblici ai Gruppi.

Inoltre, al momento della deliberazione n. 234 del 12 giugno 2013, la procedura di controllo prevista dalla legislazione vigente nel 2012 era in realtà, come esposto in narrativa, da tempo conclusa.

C'era da attendersi che in questa cornice s'iscrivesse anche il "nuovo" controllo esterno che la Sezione regionale si riprometteva di esercitare per l'esercizio 2012, in prima applicazione della disciplina statale: in questo senso, la Regione Emilia-Romagna ha inteso le prime richieste della Sezione regionale, e in questo senso sembra intendere il controllo esterno la stessa Sezione autonomie n. 15/2013 (già citata). La delibera si è resa necessaria "considerato che il controllo esterno dei rendiconti dei Gruppi consiliari, avviato sperimentalmente con riferimento all'esercizio 2012 — scrive la Sezione in premessa - ha fatto emergere, in assenza di norme transitorie recate dal d.l. n. 174 del 2012, problematiche di rilevante complessità e comportamenti operativi fortemente divaricati in sede regionale". Va osservato che a chiedere l'intervento "orientativo" della Sezione autonomie è stata anche la stessa Sezione regionale per l'Emilia-Romagna, che chiede chiarimenti in merito alle conseguenze sanzionatorie derivanti dalla dichiarazione di irregolarità dei rendiconti. Risponde la Sezione autonomie:

"si conferma che le disposizioni precettive recate dal decreto in parola e, conseguentemente, l'impianto sanzionatorio, producono effetti soltanto dall'esercizio 2013", in quanto "le nuove regole non possono essere applicate a spese effettuate secondo moduli vigenti nell'esercizio precedente"; "i previgenti ordinamenti regionali già prevedevano forme procedimentalizzate di verifica dei rendiconti dei Gruppi Consiliari, nonché gli effetti di un riscontro negativo. Si tratta di un procedimento compiuto, pienamente vigente per l'esercizio 2012". La Sezione autonomie, dunque, sembra considerare il nuovo controllo esercitato dalla Sezione regionale come nulla più che una "sperimentazione" svolta in fauna collaborativa, rispettosa delle procedure disciplinate dalla legislazione regionale precedente, di cui si verifica "dall'esterno" il rispetto, e del tutto priva di conseguenze sanzionatorie: esso "ha efficacia ricognitiva della regolarità dei documenti contabili e si inserisce in un percorso finalizzato all'integrale applicazione dei nuovi controlli a decorrere dal 2013".

Del tutto incoerente con questa prospettiva appaiono invece sia la metodologia di controllo adottata che l'atto conclusivo di questa vicenda, cioè la deliberazione n. 249/2013, assunta dalla Sezione regionale il 10 luglio 2013.

Essa costituisce, come si spiega in premessa, una risposta "alla nota del Presidente dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna del 2 luglio 2013, pervenuta alla Sezione per il tramite del Presidente della Regione, e le note dei Presidenti dei Gruppi assembleari di pari data con le quali si chiedeva la sospensione dei termini procedurali già fissati dalla Sezione nella delibera n. 234/2013/FRG in attesa di conoscere gli esiti della adunanza della Sezione delle Autonomie convocata per il giorno 5 luglio 2013". La Sezione "accerta che i rendiconti dei Gruppi dell'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna sono stati predisposti in conformità alle disposizioni attuative della legislazione regionale", ma ciò nonostante persevera nella sua pretesa di riscontrare puntualmente l'utilizzazione delle risorse finanziarie attribuite a ciascun gruppo verificando l'inerenza di ogni singola spesa (pur se la stessa Sezione autonomie aveva dichiarato l'impossibilità di "attrarre al controllo atti diversi dal rendiconto" nella deliberazione di aprile) in base ai criteri da essa stessa elaborati successivamente all'effettuazione degli atti di spesa: siccome dalla Regione non sono state fornite le documentazioni richieste nella sua precedente delibera del 12 giugno, la Sezione, "definitivamente pronunciando, dichiara non regolari i rendiconti dei Gruppi assembleari della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio 2012, nei limiti e per le voci di spesa indicate per ciascun Gruppo nei rispettivi elenchi che vengono trasmessi unitamente alla presente deliberazione", e "rimette gli atti al Presidente dell'Assemblea legislativa per le iniziative di competenza".

Così facendo, la Sezione regionale viene a disapplicare la legge regionale "pienamente vigente" (per citare le parole della Sezione autonomie) come disciplina della rendicontazione del finanziamento ai Gruppi consiliari. In base a questa disciplina, spetta all'Ufficio di Presidenza, previo parere del Comitato tecnico, dichiarare la regolarità o la irregolarità del rendiconto. Arrogandosi questa competenza, la Sezione regionale viene a disapplicare illegittimamente la legge regionale. Inoltre, imponendo i propri criteri interpretativi circa la "inerenza" delle spese dei Gruppi alla loro funzione istituzionale, viene ad essere disapplicata la legge regionale che affida agli organi dell'Assemblea legislativa di svolgere controlli sulla gestione dei contributi e verificare che essi "non siano devoluti a fini diversi dal funzionamento e dalla attività istituzionale dei gruppi stessi" (art. 1, co. 5, legge reg. 32/1997, citata).



Come ha avuto modo di affermare codesta Ecc.ma Corte, “uno dei principi basilari del nostro sistema costituzionale è quello per cui i giudici sono tenuti ad applicare le leggi” (sent. 285/1990, con riferimento alla disapplicazione di una legge della Regione Emilia-Romagna da parte della Corte di Cassazione: conf. 518/1991), perché la illegittima disapplicazione “menoma le attribuzioni costituzionali della Regione” (sent. 129/2004), con violazione perciò dell’art. 117, comma 4 Cost., nonché dell’art. 123 Cost., che garantisce l’autonomia statutaria della Regione. A maggiore ragione per il fatto che la funzione svolta dalla Sezione regionale nell’assolvimento della funzione di controllo sui rendiconti dei Gruppi non ha carattere giurisdizionale, il principio enunciato dalla giurisprudenza costituzionale per la stessa giurisdizione si applica a fortiori anche ad essa. Sicché la sua violazione, se pure fosse non voluta, comporta lesione delle competenze regionali e dell’autonomia legislativa regionale.

4. Ulteriore specifica illegittimità e lesività dei criteri valutativi elaborati dalla Sezione di Controllo. Violazione dell’autonomia dell’Assemblea legislativa regionale mediante interferenza nell’esercizio delle sue prerogative.

Si è già notato che non possono essere giustificati i dieci criteri elaborati dalla Sezione di controllo per rivalutare fmditus l’ammissibilità delle singole spese dei Gruppi consiliari. Si è messa in rilievo sia l’inammissibilità dell’applicazione retroattiva di criteri posteriori al momento della spesa, sia la disapplicazione della legge regionale che questo comporta, dal momento che la deliberazione della Sezione regionale pone i criteri da essa elaborati al di sopra delle “regole specifiche” dettate dalla singola Regione.

Va ora precisato che tale produzione di nonne è certamente illegittima rispetto al 2012, ma lo sarebbe anche qualora fosse riferita agli anni successivi. Relativamente al 2012, in quanto la competenza a dettare tale disciplina spettava alla autonomia legislativa regionale, ed integrativamente al Consiglio regionale.

Il comportamento della Sezione regionale, e in particolare la deliberazione del 10 luglio, costituiscono anche un’indebita interferenza rispetto alle funzioni che la Costituzione, lo Statuto regionale e la legislazione regionale vigente al tempo assegnano all’Assemblea legislativa regionale e ai suoi organi. La Sezione regionale si surroga, infatti, in competenze proprie dell’Ufficio di Presidenza e, in particolare, in quella di enunciare i criteri in base ai quali assicurare l’inerenza delle spese dei Gruppi ai loro fmi istituzionali e di dichiarare l’eventuale irregolarità dei rendiconti annuali.

Né si potrebbe argomentare che la pretesa natura “collaborativa” (o, come dice la Sezione autonomie, “ricognitiva”) del controllo effettuato farebbe venire meno qualsiasi lesività del controllo condotto dalla Sezione regionale. Il fatto stesso che il controllo si concluda con una dichiarazione di “non regolarità” risulta fortemente lesivo della dignità e del prestigio dell’istituzione regionale: tanto più che, rimettendo “gli atti al Presidente dell’Assemblea legislativa per le iniziative di competenza” (oltre che alla Procura della Corte dei conti ed alla Procura della Repubblica), la Sezione regionale sembra sollecitare pur sempre un seguito sanzionatorio, per il quale trasferisce alla Presidenza un non precisato onere a provvedere.

Ci si può legittimamente chiedere, del resto, quale giustificazione potrebbe avere l’esercizio di un controllo contabile i cui alti costi finanziari (impiego dei magistrati della Sezione, riproduzione di documenti, elaborazione delle comunicazioni e delle repliche, ecc.) avessero come contropartita nessuna valenza giuridica, consistendo in un puro esercizio “sperimentale” di tale attività. Quand’anche si dovesse concludere che privo di un preciso valore è l’esito nei suoi termini giuridici, non si può tuttavia non rilevare che la conclusione del giudizio di non regolarità della Sezione è stata immediatamente presa a pretesto per l’ennesima campagna di stampa contro le istituzioni politiche regionali, con gravissimo danno all’immagine della Regione Emilia-Romagna. Sia consentito poi osservare che l’emanazione di tali criteri e gli effetti che ne sono fatti derivare, sotto il profilo della loro inosservanza, sarebbero comunque ingiustificati ed illegittimi anche rispetto al sistema di controllo introdotto dal d.l. n. 174 del 2012, destinato ad operare a partire dal 2013, in forza del quale la competenza alle Linee guida è stata attribuita alla Conferenza Stato-Regioni ed al DPCM di recepimento.

5. Ulteriore specifica lesività delle deliberazioni della Sezione autonomie. Violazione del principio di leale collaborazione.

La deliberazione di aprile della Sezione autonomie richiama in premessa l’art. 6, comma 4, del decreto-legge 174, come se tale disposizione ne fornisse la base giuridica: tuttavia, così non è.



Se infatti è vero che esso prevede che “in presenza di interpretazioni discordanti delle norme rilevanti per l’attività di controllo o consultiva o per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza, la Sezione delle autonomie emana delibera di orientamento alla quale le Sezioni regionali di controllo si conformano”, va tuttavia osservato che tale disposizione non riguarda affatto il “nuovo” controllo sui rendiconti dei Gruppi consiliari dell’Assemblea legislativa regionale, ma — come recita la rubrica — lo “Sviluppo degli strumenti di controllo della gestione finalizzati all’applicazione della revisione della spesa presso gli enti locali e ruolo della Corte dei conti”: rivolgendosi agli “enti locali”, la disposizione non si occupa anche delle Regioni (nella locuzione «enti locali» non possono ricomprendersi le Regioni, per costante affermazione di codesta Corte: *cf.* da ultimo la sent. 219/2013); per di più, il comma precedente dello stesso articolo prescrive che “la Sezione delle autonomie della Corte dei conti definisce, sentite le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, le metodologie necessarie per lo svolgimento dei controlli per la verifica dell’attuazione delle misure dirette alla razionalizzazione della spesa pubblica degli enti territoriali”, e che “le Sezioni regionali effettuano i controlli in base alle metodologie suddette”.

Inoltre, come più volte già considerato, il d.l. n. 174 del 2012 assegna alla Conferenza Stato-Regioni il compito di emanare disposizioni integrative al cui sopraggiungere è condizionata l’operatività del nuovo sistema di controllo. Sembra dunque evidente che, definendo unilateralmente le metodologie del controllo sui rendiconti dei Gruppi consiliari, senza neppure darne notizia alle Regioni (e tanto meno chiederne il parere), e senza investire della questione la Conferenza Stato-Regioni, la Sezione autonomie è venuta meno all’obbligo costituzionale di leale cooperazione ed alle stesse indicazioni poste dalla legge sulla cui base essa ritiene di fondare la propria deliberazione.

*P.Q.M.*

*Chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare che non spetta allo Stato, e per esso alla Corte dei conti, di procedere - in relazione all’esercizio finanziario 2012 ed in asserita applicazione del d. l. n. 174 del 2012 - ad esprimere osservazioni sui rendiconti dei Gruppi consiliari, chiedere integrazioni documentali, assegnando ristretti termini, rendere una comunicazione di cd regolarizzazione, esercitando un controllo sulle singole spese in base a in base a criteri di propria statuizione, dichiarare la non regolarità dei predetti rendiconti, con conseguente annullamento delle deliberazioni citate in epigrafe, in quanto esse rivendicano o addirittura esercitano in relazione al 2012 l’asserita competenza a tali attività.*

*Si depositano i seguenti documenti:*

- 1) Deliberazione della Corte dei conti Sez. aut. del 3 aprile 2013 n.12/2013.*
- 2) Deliberazione della Corte dei conti Sez. aut. del 5 luglio 2013 n.15/2013.*
- 3) Deliberazione Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l’Emilia Romagna n.234/2013 in data 12 giugno 2013.*
- 4) Deliberazione Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l’Emilia Romagna n. 249/2013 in data 10 luglio 2013.*
- 5) Deliberazione Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l’Emilia Romagna n. 248/2013 in data 2 luglio 2013.*
- 6) Deliberazione Giunta regionale n. 1087 del 2 agosto 2013 di autorizzazione a promuovere il conflitto.*

Padova - Bologna - Roma, 5 agosto 2013

*Prof. Avv. Falcon - Prof. Avv. Mastragostino - Avv. Manzi*



## N. 9

*Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 21 agosto 2013*  
(della Regione Veneto)

**Finanza pubblica - Controllo della Corte dei conti sui rendiconti dei Gruppi consiliari dei Consigli regionali introdotto dal decreto-legge n. 174 del 2012 - Deliberazioni della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto e sezione delle Autonomie - Ricorso per conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Veneto - In via preliminare: denunciata illegittimità costituzionale dei commi 9-12, dell'art. 1 del decreto-legge n. 174 del 2012, laddove prevedono che la sanzione della decadenza dal diritto all'erogazione di risorse da parte del Consiglio regionale, nelle ipotesi di mancata regolarizzazione da parte del gruppo consiliare rispetto al riscontro compiuto dalla sezione di controllo o discendente dalla delibera di non regolarità del rendiconto, sia sempre e comunque totale e non possa essere commisurata alla gravità della condotta - Irragionevolezza dell'omessa previsione del criterio di proporzionalità tra sanzione e condotta sanzionata - Denunciata illegittimità costituzionale delle norme sopra indicate nella parte in cui, ove interpretate nel senso fatto proprio dalla Corte dei conti, si riferiscono (sanzioni a parte) già ai rendiconti 2012, a prescindere dalla predeterminazione dei relativi criteri di giudizio di cui al D.P.C.M. 21 dicembre 2012 - Violazione dei principi di ragionevolezza, predeterminazione della condotta sanzionata, di responsabilità, affidamento e buona amministrazione, anche in relazione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo - Contrasto con le norme statutarie - Lesione della potestà legislativa regionale e violazione del principio di leale collaborazione nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Richiesta alla Corte di sollevare dinanzi a sé questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 9-12, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.**

- Decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, art. 1, commi 9-12.
- Costituzione, artt. 3, 5, 25, 28, 97, 114, 117 (anche in relazione all'art. 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e all'art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689), 118, 119, 121, 122 e 123; Statuto della Regione Veneto (approvato con la legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1), artt. 19, 20, 21, 30, 33, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 46 e 48.

**Finanza pubblica - Controllo della Corte dei conti sui rendiconti dei Gruppi consiliari dei Consigli regionali introdotto dal decreto-legge n. 174 del 2012 - Deliberazioni della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, con le quali, ai sensi delle nuove norme, con riguardo all'esercizio 2012, sono stati effettuati controlli e accertate irregolarità riferite a determinati gruppi consiliari - Deliberazioni della Corte dei conti, sezione delle Autonomie, di orientamento interpretativo circa l'applicazione del suddetto decreto-legge, con le quali si è ritenuto che i controlli esterni delle sezioni regionali si riferiscono già all'esercizio 2012 e al contempo si è stabilito che la nuova disciplina e conseguentemente l'impianto sanzionatorio producono effetti soltanto a partire dall'esercizio 2013, affermando altresì la giurisdizione della Corte dei conti avverso le impugnazioni delle siffatte delibere delle sezioni di controllo - Ricorso per conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Veneto - Denunciata mancanza del presupposto normativo del potere di esegesi interpretativa assunto dalla sezione delle Autonomie e del potere della sezione regionale di controllo di esercitare la nuova funzione sui rendiconti relativi all'esercizio 2012 - Violazione della competenza regionale in materia di vigilanza e controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari - Pregiudizio dell'autonomia costituzionalmente garantita al Consiglio e ai suoi gruppi consiliari - Violazione del principio di leale collaborazione - Ingerenza del controllo della Corte dei conti, sezione delle Autonomie, in materia di giurisdizione - Richiesta alla Corte di dichiarare che non spettava allo Stato e per esso alla Corte dei conti, sezione delle autonomie, né alla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, esercitare il potere esercitato e, conseguentemente, di annullare le suddette deliberazioni.**

- Deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, 13 giugno 2013, n. 160; Deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, 29 aprile 2013, n. 105; Deliberazione della Corte dei conti, sezione delle Autonomie, 5 luglio 2013, n. 15; Deliberazione della Corte dei conti, sezione delle Autonomie, 3 aprile 2013., n. 12.
- Costituzione, artt. 5, 100, 103, 108, 113, 114, 117, 118, 119, 121, 122 e 123; Statuto della Regione Veneto (approvato con la legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1), artt. 19, 20, 21, 30, 33, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 46 e 48; decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, art. 1, commi 9-12 e art. 6, comma 4.



Ricorso della Regione Veneto, (c.f.: 80007580279,) con sede in Venezia, Palazzo Balbi, Dorsoduro 3901, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, autorizzato mediante deliberazione della Giunta stessa n. 1336 del 30/07/2013 (doc. 1), rappresentata e difesa, come da procura speciale a margine del presente atto, dagli avv.ti Ezio Zanon, Daniela Palumbo, prof. Mario Bertolissi (C.F.: BRTMRA48T28L483I, PEC: mario.bertolissi@ordineavvocatipadova.it, telefax 049/8360938), prof. Vittorio Domenichelli (C.F.: DMINVTR48P10D578Z, PEC: vittorio.domenichelli@ordineavvocatipadova.it, telefax 049/8763202), Francesco Rossi (C.F.: RSSFNC61P26G224T, PEC: francesco.rossi@ordineavvocatipadova.it, telefax 049/650834) e Luigi Manzi (CF: MNZLGU34E15H501Y, PEC: luigimanzi@ordineavvocatiroma.org, telefax 06/3211370) del foro di Roma, con domicilio eletto, agli effetti del presente giudizio, presso lo studio di quest'ultimo in Roma, via F. Confalonieri, n. 5;

Contro la Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente in carica, rappresentata e difesa *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, notiziandone, anche, la Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, in persona del Presidente *pro tempore* e la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, in persona del Presidente *pro tempore*;

Per regolamento di competenza in relazione e avverso le deliberazioni:

a) n. 160 del 13 giugno 2013 della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto e di quella presupposta n. 105 del 29 aprile 2013;

b) n. 15 del 5 luglio 2013 della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie e di quella presupposta n. 12 del 3 aprile 2013;

c) presupposte e quelli che eventualmente saranno adottate, medio tempore, in conseguenza ad esse.

#### FATTO

1. Con deliberazione n. 160 del 13 giugno 2013 la Sezione regionale di controllo per il Veneto della Corte dei conti ha contestato l'irregolare rendicontazione delle spese riferite a ciascun gruppo del Consiglio regionale del Veneto e, per quanto concerne il gruppo della Liga Veneta - Lega Nord - Padania, l'inadempimento tout court all'obbligo di regolarizzare il rendiconto.

Dalla deliberazione conseguono le sanzioni della restituzione delle somme non rendicontate e della decadenza dai contributi per l'anno in corso, ex art. 1, comma XI, del d.l. n. 174/2012 (convertito in legge n. 213/2012).

Come noto, invero, tale articolo prevede che «ciascun gruppo consiliare dei consigli regionali approva un rendiconto di esercizio annuale, strutturato secondo linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e recepite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, per assicurare la corretta rilevazione dei fatti di gestione e la regolare tenuta della contabilità, nonché per definire la documentazione necessaria a corredo del rendiconto. In ogni caso il rendiconto evidenzia, in apposite voci, le risorse trasferite al gruppo dal consiglio regionale, con indicazione del titolo del trasferimento, nonché le misure adottate per consentire la tracciabilità dei pagamenti effettuati» (comma IX).

Tale rendiconto deve essere trasmesso “da ciascun gruppo consiliare al presidente del consiglio regionale, che lo trasmette al presidente della regione. Entro sessanta giorni dalla chiusura dell'esercizio, il presidente della regione trasmette il rendiconto di ciascun gruppo alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti perché si pronunci, nel termine di trenta giorni dal ricevimento, sulla regolarità dello stesso con apposita delibera, che è trasmessa al presidente della regione per il successivo inoltro al presidente del consiglio regionale, che ne cura la pubblicazione. In caso di mancata pronuncia nei successivi trenta giorni, il rendiconto di esercizio si intende comunque approvato. Il rendiconto è, altresì, pubblicato in allegato al conto consuntivo del consiglio regionale e nel sito istituzionale della regione” (comma X).

Con specifico riguardo alle conseguenze sanzionatorie della irregolare rendicontazione o della mancata trasmissione dello stesso, il medesimo d.l. stabilisce che “qualora la competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti riscontri che il rendiconto di esercizio del gruppo consiliare o la documentazione trasmessa a corredo dello stesso non sia conforme alle prescrizioni stabilite a norma del presente articolo, trasmette, entro trenta giorni dal ricevimento del rendiconto, al presidente della regione una comunicazione affinché si provveda alla relativa regolarizzazione, fissando un termine non superiore a trenta giorni. La comunicazione è trasmessa al presidente del consiglio regionale per i successivi adempimenti da parte del gruppo consiliare interessato e sospende il decorso del termine per la pronuncia della sezione. Nel caso in cui il gruppo non provveda alla regolarizzazione entro il termine fissato, decade, per l'anno in corso, dal diritto all'erogazione di risorse da parte del consiglio regionale. La decadenza di cui al presente comma comporta l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del consiglio regionale e non rendicontate” (comma XI e XII).



In attuazione di ciò, la Conferenza Stato - Regioni, nella seduta del 6 dicembre 2012, ha deliberato le linee guida per il rendiconto dell'esercizio annuale da parte dei Gruppi consiliari; linee guida che sono state recepite con D.P.C.M. 21 dicembre 2012.

2. Orbene, il quadro normativo sin qui delineato ha conosciuto una prima integrazione per la sua attuazione da parte della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti che, con "deliberazione di orientamento interpretativo concernente l'applicazione dell'art. 1, commi 9 - 12, d.l. n. 174/2012", n. 12 del 3 aprile 2013 (doc. 5), ha stabilito che:

(i) il controllo in questione "deve riguardare il primo rendiconto redatto dopo l'introduzione del decreto in parola (i.e. del d.l. n. 174/2012, *ndr*), ossia quello del 2012";

(ii) "fermo restando il principio della non retroattività delle disposizioni puntuali recate dal d.l. n. 174/2012", il controllo deve concernere la regolarità e la legittimità della gestione finanziaria rendicontata, da svolgersi alla stregua delle regole all'epoca vigenti presso ciascuna Regione a statuto ordinario (nel caso del Veneto, dunque, delle regole vigenti nel 2012 ovverosia quelle dettate dalla l.r. 56/1954 fino all'entrata in vigore della l.r. 13/1/2012 n. 4), escludendo quindi l'immediata applicazione delle regole elaborate dalla Conferenza Stato - Regioni.

Sotto tale profilo, la Sezione delle Autonomie ha altresì specificato che "il controllo in questione deve quindi appuntarsi su due aspetti fondamentali: *a*) la regolarità contabile del conto intesa come rispetto delle norme che ne disciplinano la formazione, la completezza della documentazione e la adeguatezza nel rappresentare i fatti di gestione, *b*) la rispondenza della gestione alle regole vigenti nel 2012 in ciascuna Regione. Tra queste, di notevole rilievo, è l'inerenza della spesa all'attività del Gruppo consiliare (...)".

(iii) il termine per la presentazione del rendiconto del 2012 alla Sezione regionale di controllo decorre dalla scadenza di quello previsto — dalle norme regionali e/o dai regolamenti consiliari — per la presentazione del rendiconto al Consiglio regionale. "Per i medesimi rendiconti 2012 è ammissibile l'esercizio, da parte della Sezione regionale di controllo, di una facoltà sollecitatoria rivolta al Presidente della Regione".

3. In ottemperanza alle prescrizioni sin qui ricordate, in data 17 aprile 2013 il Presidente della Regione Veneto trasmetteva i rendiconti dei gruppi consiliari alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti che, con deliberazione n. 105 del 29 aprile 2013 (doc. 3), riscontrava tuttavia come "tutti i rendiconti trasmessi sono risultati sprovvisti di qualsivoglia documentazione giustificativa, sì da rendere necessari la formulazione di una richiesta di regolarizzazione documentale (...)".

In particolare, la Sezione prescriveva che "con riferimento ad ogni tipologia di spesa, al documentazione giustificativa, oltre ad essere presente e leggibile, deve essere idonea a consentire l'esercizio della verifica dell'inerenza al fine istituzionale, con l'indicazione dell'occasione delle circostanze e della finalità per le quali è stata effettuata".

In concreto, secondo la Sezione, "a titolo meramente orientativo:

per le spese di acquisto di giornali e di riviste, devono essere specificate le pubblicazioni acquistate;

per quanto concerne i libri, devono essere indicati titolo ed autore di ciascuno e, in caso di eventuali acquisti plurimi del medesimo volume, dalla documentazione giustificativa deve emergere il numero di copie acquistate;

per quanto concerne i rimborsi a piè di lista a favore dei consiglieri, gli stessi devono essere corredati, laddove previsto (periodo di vigenza dell'art. 5 l.r. n. 56/84, ante modifica ad opera della l.r. 13 gennaio 2012, n. 4), dall'auto-rizzazione del Gruppo alla partecipazione alle attività di cui all'art. 3 della l.r. n. 56/84;

dalla documentazione giustificativa della singola spesa, inoltre, deve risultare l'occasione della spesa medesima nonché gli elementi necessari ad evidenziarne l'inerenza all'attività del Gruppo (anche ove imputabile al singolo consigliere);

in ordine alle spese per consulenze, la documentazione a supporto deve consentire l'individuazione del destinatario dell'incarico, dell'oggetto della consulenza e del fine istituzionale perseguito;

in merito alle spese per convegni e manifestazioni, la documentazione giustificativa deve essere analitica (relativa cioè a ciascun convegno/manifestazione e per ciascuna spesa ad esso riconducibile), ai fini dell'accertamento del nesso con le attività istituzionali".

Giova tuttavia evidenziare come tali puntuali giustificazioni e specificazioni dell'oggetto, dell'occasione e dell'inerenza delle spese sostenute all'attività istituzionale non fossero previste dalla normativa applicabile *ratione temporis*, che imponeva solamente la conservazione delle "pezze giustificative" presso la sede del Gruppo interessato, a disposizione dei revisori dei conti, senza tuttavia richiedere particolari requisiti formali di identificazione degli acquisti e dunque di specifica riconducibilità degli stessi all'attività politica; tali requisiti ulteriori sono stati introdotti solo dalla Conferenza Stato - Regioni con il D.P.C.M. 21/12/2012 che, per espressa statuizione della Sezione Autonomia della Corte dei conti (che la Sezione regionale dichiara a sua volta espressamente di condividere), non sono applicabili ai rendiconti relativi all'anno 2012.



4. In ottemperanza alla prescrizione della Sezione regionale di controllo della Corte di conti, i gruppi consiliari — ad eccezione della Lega — provvedevano comunque a depositare, entro i successivi 30 giorni, le cd “pezze giustificative” delle spese effettuate e rappresentate nei rendiconti trasmessi.

Per quanto riguarda invece il gruppo della Lega Nord, a seguito della suddetta richiesta di integrazione documentale, il gruppo comunicava alla Sezione di non essere in possesso degli originali degli atti richiesti, dai quali estrarre la copia conforme, poiché tali atti erano sottoposti a sequestro da parte dell’Autorità giudiziaria ordinaria e chiedeva conseguentemente una proroga dei termini stabiliti dalla Sezione per il deposito della documentazione.

Proroga che non veniva concessa sulla base della ritenuta perentorietà del termine di 30 giorni fissato dalla legge e che si consumava in data 29 maggio 2013.

Tuttavia, nonostante lo stesso 29 maggio il gruppo della Lega avesse depositato presso la Procura della Repubblica istanza di estrazione di copia dei documenti sequestrati (comunicata alla Sezione il successivo 31 maggio) e nonostante la documentazione richiesta venisse infine trasmessa il 7 giugno 2013, la Sezione regionale della Corte dei conti ne dichiarava la tardività e constatava l’inadempimento da parte del gruppo della Lega all’onere di integrazione documentale.

5. La vicenda in questione si “concludeva” con la deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Veneto n. 160 del 13 giugno 2013 (doc. 2) la quale, senza alcun contraddittorio con i soggetti interessati, dichiarava l’irregolare rendicontazione degli importi meglio specificati nella deliberazione riferiti a ciascun gruppo e accertava “l’inadempimento da parte del Gruppo Lega Veneta - Lega Nord - Padania dell’obbligo di regolarizzare il rendiconto sull’impiego dei contributi finanziari erogati a carico del bilancio della Regione Veneto”, con conseguente applicazione *ex lege* delle sanzioni della restituzione delle somme ricevute a carico del bilancio del Consiglio regionale e la decadenza per l’anno in corso (il 2013) dal diritto all’erogazione di risorse da parte del Consiglio regionale.

In particolare la Sezione regionale ha applicato i seguenti criteri e rilevato le seguenti irregolarità nella rendicontazione (che qui si riportano sinteticamente per non appesantire il presente ricorso, ma sui quali *cf.* sub doc. 2, pagg. 8 ss.):

con riguardo alle spese per consulenze qualificate e collaborazioni professionali di esperti, ha contestato la mancata prova della qualifica e professionalità degli incarichi conferiti;

con riguardo alle spese postali e telegrafiche, ha contestato la mancanza dell’ordine dell’acquirente, contenente i dati del venditore e la dichiarazione di quest’ultimo di aver ricevuto il relativo importo, con data e firma;

con riguardo alle spese telefoniche e di trasmissione dati, non è stata ritenuta sufficiente la mera produzione della scheda prepagata, priva di qualsiasi riferimento ad una utenza intestata al gruppo;

con riguardo alle spese di cancelleria e stampanti, sono state ritenute irregolari le spese attestate mediante la produzione di scontrini fiscali, non contenenti cioè l’indicazione del bene o del servizio acquistato e del codice fiscale dell’acquirente;

con riguardo alle spese per duplicazioni e stampa, ne è stata dichiarata l’irregolarità laddove, nel materiale stampato, non è stato rinvenuto alcun riferimento al gruppo;

le spese per libri, riviste e pubblicazioni sono state ritenute irregolari laddove sfornite delle indicazioni relative al gruppo di riferimento ed alla natura della pubblicazione acquistata;

con riguardo al rimborso delle spese connesse ad attività organizzative, di aggiornamento, studio e documentazione, sono state diversamente valutati i rimborsi erogati fino al 31 marzo 2012, i quali dovevano essere preceduti dalla presentazione di documenti giustificativi; per quelle successive sono stati ritenuti idonei i documenti giustificativi di spese sostenute fuori dal territorio regionale. Peraltro, con riguardo al primo periodo, è stata verificata la sussistenza dell’autorizzazione o dell’incarico del Presidente a partecipare alla specifica attività del gruppo;

con riguardo alle spese per attività promozionali, convegni e attività di aggiornamento la Sezione ha ritenuto non sufficiente a “comprovare la connessione con eventuali iniziative del Gruppo la semplice produzione di ricevute o scontrini ovvero la mera indicazione, apposta a penna (e successivamente agli stessi), della circostanza o dell’evento in occasione dei quali tali spese sarebbero state affrontate”;

i rimborsi percepiti dai collaboratori per vitto, viaggio e alloggio sono stati ritenuti regolari “solo se “autorizzati” (riconosciuti) dal Presidente del gruppo, avendo rinvenuto nei contratti di lavoro — nei casi nei quali i rimborsi sono stati effettuati — una clausola prevedente siffatta autorizzazione”.

Da questa sintetica illustrazione dei rilievi formulati, appare evidente che l’istruttoria compiuta dalla Sezione regionale di controllo è stata condotta facendo illegittimamente applicazione delle più stringenti regole relative all’inerenza poste dalla Conferenza Stato - Regioni, recepite con D.P.C.M. 21 dicembre 2012 e senza alcun contraddittorio con i singoli gruppi interessati.



6. Infine, a completamento del quadro di fatto relativo alla vicenda per cui è causa, dev'essere ricordato che con deliberazione n. 15 del 5 luglio 2013 (doc. 4), la Sezione delle Autonomie — rilevando i diversi orientamenti seguiti dalle varie Sezioni regionali del controllo — è tornata a pronunciarsi sulla questione del controllo in oggetto.

Sul punto, dopo aver ribadito che “il controllo attribuito alle Sezioni regionali della Corte dei conti trova immediata applicazione, per cui le stesse Sezioni regionali sono chiamate a svolgere le relative attività con riferimento al primo rendiconto redatto dopo l'introduzione del d.l. n. 174 del 2012, ossia a quello relativo all'esercizio finanziario 2012” e che “in ossequio al principio di irretroattività della legge, l'immediata applicazione deve intendersi circoscritta all'ampliamento delle competenze della Corte dei conti per effetto dell'art. 100, comma 2, Cost. e della *interpositio legislatoris*”, la Sezione ha precisato che “le disposizioni precettive recate dal decreto in parola e, conseguentemente, l'impianto sanzionatorio, producono effetti soltanto a partire dall'esercizio 2013. Ciò in quanto le fattispecie oggetto di verifica sono state completate soltanto nell'esercizio 2013, sicché le nuove regole non possono essere applicate a spese effettuate secondo moduli vigenti nell'esercizio precedente”.

In conclusione — prosegue la Sezione — “in tali limiti si esauriscono gli effetti delle delibere delle Sezioni regionali di controllo relative all'esercizio 2012 alle quali, va ripetuto, non sono applicabili le conseguenze previste dal d.l. n. 174 del 2012”.

Nonostante l'intervento della Sezione delle Autonomie (e a prescindere dalla legittimazione di questa ad intervenire in materia di controllo sui gruppi consiliari e dagli effetti delle sue decisioni), la deliberazione della Sezione regionale del Veneto della Corte dei conti per il Veneto rimane ad attestare la mancata rendicontazione e/o la non corretta rendicontazione da parte dei Gruppi consiliari, rendendo con ciò possibile altre iniziative giudiziarie in ordine alle spese effettuate dai gruppi ed incidendo comunque indebitamente sulla libertà ed autonomia di iniziativa politica dei gruppi consiliari e dunque dello stesso Consiglio regionale.

Alla luce del quadro normativo e fattuale sin qui delineato, il Consiglio regionale del Veneto intende promuovere il presente conflitto di attribuzione per violazione — da parte della Sezione delle autonomie e della Sezione regionale della Corte dei conti per il Veneto, in contrasto con la Costituzione e le disposizioni statutarie, violando la legge dello Stato (il d.l. n. 174/2012, conv. in legge n. 213/2012) — delle proprie prerogative regionali, della autonomia politica propria e dei propri organi, nonché della propria autonomia contabile e di spesa per i seguenti motivi di

## DIRITTO

1. La sola esposizione in fatto che precede e la semplice lettura delle delibere gravate fanno emergere alcune gravi criticità, sulle quali si puntano le doglianze della Regione ricorrente.

In particolare:

a) la Corte dei conti, Sezione autonomie, riconosce che “la materia del controllo esterno dei rendiconti dei Gruppi consiliari presenta una serie di aspetti innovativi, specie in considerazione della natura dei soggetti per la prima volta sottoposti al controllo della Corte, ed apre una problematica operativa per quanto concerne l'applicazione dei nuovi controlli sul rendiconto relativo all'esercizio 2012” (cfr. delibera n. 12/2013 sub doc. 5): in particolare, ha contezza che “la prima questione rilevante consiste nello stabilire se le norme in esame debbano trovare immediata applicazione con riferimento all'anno 2012 oppure se debba esserne rinviata l'applicazione al successivo esercizio, trattandosi di normativa intervenuta solo alla fine dell'anno e completata con il D.P.C.M. 21 dicembre 2012, pubblicato in *G.U.* il 2 febbraio 2013” (cfr. delibera n. 12/2013 sub doc. 5);

b) tuttavia, la medesima Sezione conclude che “in assenza di una norma che differisca al successivo esercizio l'operatività dei controlli esterni previsti dal d.l. n. 174 del 2012, deve, pertanto, ritenersi che le Sezioni regionali siano chiamate a svolgere le relative attività con riferimento al primo rendiconto redatto dopo l'introduzione del decreto in parola, ossia a quello 2012”;

c) la Sezione precisa inoltre, quanto alla definizione dei parametri per l'esercizio del controllo da parte delle Sezioni regionali, da un lato, che deve rimanere fermo “il principio della non retroattività delle disposizioni puntuali recate dal d.l. n. 174 del 2012” e che quindi “per motivi cronologici, è da escludere, in linea generale, che tali criteri debbano essere individuati nelle prescrizioni del D.P.C.M. 21 dicembre 2012”; dall'altro, che tali parametri “possano essere desunti dalle norme regionali e dai provvedimenti attuativi vigenti nel 2012”, arrivando a ritenere altresì, con evidente salto logico, che essi “vanno integrati con i contenuti essenziali cui fa riferimento la nuova disciplina, ossia con l'indicazione delle risorse trasferite al Gruppo dal Consiglio regionale, della corretta rilevazione dei fatti di gestione e della regolare tenuta della contabilità”;



d) in esecuzione di tali indicazioni, da parte sua, la Sezione regionale di controllo del Veneto, pur dichiarando di assumere “quale parametro essenziale di riferimento la normativa regionale allora [i.e. al 2012] in vigore” (dunque, parametri comunque diversi da quelli previsti dalla legge: *cf.* delibera 29/4/2013 n.105/2013 (doc.3), in concreto ha, invece, applicato le più stringenti regole recepite con D.P.C.M. 21 dicembre 2012, arrivando così ad accertare “l’inadempimento, da parte del gruppo Liga Veneta-Lega Nord-Padania, dell’obbligo di regolarizzare il rendiconto” e a dichiarare, a carico degli altri gruppi consiliari, “l’irregolare rendicontazione” per somme anche cospicue (*cf.* delibera n. 13/6/2013 n.160);

e) stante la palese illegittimità di tale modus operandi, la Corte dei conti, Sezione Autonomie ha preso atto che “il controllo esterno dei rendiconti dei Gruppi consiliari, avviato sperimentalmente con riferimento all’esercizio 2012, ha fatto emergere, in assenza di norme transitorie recate dal d.l. n. 174 del 2012, problematiche di rilevante complessità e comportamenti operativi fortemente divaricati in sede regionale, quanto all’applicazione della citata delibera n. 12/2013” (*cf.* delibera n. 5/7/2013 n.15: v. doc. 4);

f) ha, quindi, da un lato, confermato che “le disposizioni precettive recate dal decreto in parola [i.e. il d.l. n. 174/2012] e, conseguentemente, l’impianto sanzionatorio, producono effetti soltanto dall’esercizio 2013”, dall’altro lato, ha, tuttavia, ribadito nel contempo che “il controllo attribuito alle Sezioni regionali della Corte dei conti trova immediata applicazione, per cui le stesse sezioni regionali sono chiamate a svolgere le relative attività con riferimento al primo rendiconto redatto dopo l’introduzione del d.l. n. 174 del 2012, ossia a quello relativo all’esercizio finanziario 2012” (*cf.* delibera n. 15/2013).

In breve, in modo del tutto contraddittorio e in violazione dell’autonomia regionale: a) si è ritenuto che il nuovo sistema di controllo dei rendiconti dei gruppi consiliari sia di immediata applicazione, pur essendosi riconosciuto di non potersi utilizzare i parametri definiti in seno alla Conferenza Stato-Regioni e recepiti nel D.P.C.M. 21 dicembre 2012; b) si è sostituito, in via interpretativa e *contra legem* il parametro legale del controllo (il D.P.C.M.) con i criteri desumibili dalla disciplina previgente; c) si è comunque preteso di differire all’anno successivo l’operatività del regime delle sanzioni, così amputando la fase del controllo (ammesso) dalla fase delle sanzioni (differite); d) si è stabilito che il regime delle sanzioni non debba operare da subito, benché sia la legge stessa a prevedere che (l’an, il *quomodo* e il quando del)le sanzioni non siano di competenza né dell’organo di controllo né del Consiglio regionale, discendendo automaticamente da essa; e) si è deciso che le delibere già assunte dalle sezioni regionali di controllo non siano illegittime, ma efficaci nei limiti della sopravvenuta delibera di orientamento espressa dalla Sezione Autonomie, come se questa potesse davvero disporre dell’efficacia delle determinazioni assunte dalle sezioni regionali di controllo e limitarne gli effetti (“sono da interpretare in conformità agli indirizzi assunti con la presente deliberazione”, concludendo, quindi, che “non sono applicabili le conseguenze (sanzionatorie: *ndr*) previste dal d.l. n. 174 del 2012”); f) si è precisato che contro le delibere di controllo è ammesso il solo ricorso disciplinato dall’art. 3, d.l. n. 174 del 2012, benché, in realtà, quest’ultimo sia stato previsto con un ambito di applicazione del tutto differente e niente affatto conferente con i rendiconti dei gruppi consiliari.

2. È agevole intuire, dunque, che, come si avrà ad approfondire nel prosieguo, la situazione che si è venuta a determinare a seguito delle qui gravate delibere della Corte dei conti è, rispetto all’autonomia costituzionalmente garantita al Consiglio regionale e ai suoi organi, di grave pregiudizio.

Ed invero, l’art. 1, commi 9-12, del d.l. n. 174/2012, in ragione del quale si è svolta l’attività di controllo della Corte dei conti (Sezione regionale di controllo per il Veneto) viola, in sé considerato o nell’interpretazione assunta dalla Corte dei conti (Sezione Autonomie e di controllo), molteplici disposizioni costituzionali: donde la preliminare istanza affinché codesta Corte sollevi dinanzi a se stessa la relativa questione di legittimità costituzionale delle predette disposizioni.

E, in ogni caso, anche a volere salvare dall’incostituzionalità la nuova disciplina o a voler propendere per l’interpretazione della medesima in senso conforme a Costituzione, è comunque incostituzionale il controllo in concreto svolto dalla Corte dei conti-Sezione Autonomie e dalla Corte dei conti-Sezione regionale di controllo per il Veneto perché esercitato: a) in palese difetto di attribuzione, b) con indebita sovrapposizione rispetto ai previgenti controlli interni ed esterni previsti dalla legge regionale e dal regolamento di contabilità, c) interferendo con le competenze costituzionalmente riservate al Consiglio regionale.

Infatti, per un verso, la legge non attribuisce, in generale, alla Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, alcun potere di “orientamento interpretativo” *in subiecta materia* né, in particolare, l’art. 1, commi 9-12, d.l. n. 174/2012 consente il controllo delle sezioni regionali già a partire dall’esercizio 2012, disponendolo, invece, solo a disciplina integrata, cioè successivamente all’entrata in vigore del previsto D.P.C.M. (dunque a partire dal 2013); per altro verso, il sindacato che la Sezione regionale di controllo per il Veneto ha preteso di esercitare (con l’avallo della Sezione Autonomie), per le modalità che concretamente ha assunto, ha finito con l’ingerirsi indebitamente nello spazio costitu-



zionalmente riservato all'autonomia politica, legislativa, amministrativa, contabile e di spesa della Regione e dei suoi organi. Donde, nel merito, la fondatezza del presente conflitto intersoggettivo di attribuzione e la richiesta che codesta Corte dichiari che non spettava alla Corte dei conti, Sezione Autonomie e Sezione regionale di controllo per il Veneto, assumere le impugnate deliberazioni.

Non resta che sottolineare, prima di entrare in *medias res*, che, per quanto sia fin banale rammentarlo, l'imprevedibile premessa delle doglianze regionali è l'insegnamento costante di codesta Corte (insegnamento che, anche grazie all'avallo della migliore dottrina, può considerarsi, *jus receptum*) secondo cui "i gruppi consiliari sono organi del Consiglio regionale, caratterizzati da una peculiare autonomia in quanto espressione, nell'ambito del Consiglio stesso, dei partiti o delle correnti politiche che hanno presentato liste di candidati al corpo elettorale, ottenendone i suffragi necessari alla elezione dei consiglieri. Essi pertanto contribuiscono in modo determinante al funzionamento e all'attività dell'assemblea, essi curando l'elaborazione di proposte, il confronto dialettico fra le diverse posizioni politiche e programmatiche, realizzando in una parola quel pluralismo che costituisce uno dei requisiti essenziali della vita democratica. Ciò posto, questa Corte ha già avuto occasione di affermare che 'la valutazione delle esigenze obiettive proprie dei gruppi consiliari è in gran parte lasciata al discrezionale apprezzamento dei Consigli di ciascuna regione, di fronte al quale questa Corte, in sede di giudizio di legittimità delle leggi, può sindacare ed, eventualmente, dichiarare incostituzionali unicamente le decisioni di spesa manifestamente irragionevoli o arbitrarie' (cfr. sentenza n. 1130 del 1988" (così Corte cost., sent. n. 187/1990).

3. In via preliminare. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 9-12, d.l. n. 174/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213/2012.

3.1. Violazione degli artt. 3, 25, 28, 97 Cost. per irragionevolezza dell'omessa previsione del criterio di proporzionalità fra sanzione e condotta sanzionata, nonché degli artt. 5, 114, 117, 118, 119, 121, 122 e 123 Cost. (e, quali norme interposte, degli articoli 19, 20, 21, 30, 33, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 46 e 48 dello Statuto regionale del Veneto approvato con la legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1).

Come si è anticipato, e considerato che il presente giudizio non può essere definito indipendentemente dall'applicazione dell'art. 1, commi 9-12, del d.l. n. 174/2012, convertito dalla legge n. 213/2012, in via preliminare si eccepisce che tali disposizioni, soprattutto ove interpretate nel significato attribuito dalla Corte dei conti, presentano gravi profili di illegittimità costituzionale.

Sotto un primo aspetto, i commi 11 e 12 dell'art. 1 del citato d.l. n. 174/2012 (convertito nella legge n. 213/2012) sono, in se stessi, incostituzionali per violazione degli artt. 3, 25, 28, 97 Cost. per irragionevolezza dell'omessa previsione del criterio di proporzionalità fra sanzione e condotta sanzionata, che costituisce altresì, come noto, un principio cardine dell'ordinamento europeo. Ed invero, il sistema sanzionatorio previsto dalle citate disposizioni è tale per cui la drastica e non modulabile sanzione della "decadenza, per l'anno in corso, dal diritto all'erogazione di risorse da parte del Consiglio regionale" discende sempre e comunque, *ex lege* e indipendentemente dalla gravità dell'addebito. In particolare, la sanzione discende integralmente anche nell'ipotesi della mancata regolarizzazione di importi insignificanti (al limite, anche di un solo euro: sic!) da parte del gruppo consiliare rispetto al riscontro compiuto dalla sezione di controllo ex art. 1, comma 11; o discende dalla delibera di non regolarità del rendiconto ex art. 1, comma 12, pure se relativa ad importi irrisori. Ove ciò accada (come in concreto è accaduto nel caso che ci occupa), si compromette la possibilità stessa di funzionamento del gruppo consiliare e con esso del Consiglio regionale, con conseguente violazione anche degli artt. 5, 114, 117, 118, 119, 121, 122 e 123 Cost. (e delle corrispondenti disposizioni statutarie).

Le predette disposizioni di legge, dunque, sono illegittime laddove prevedono che la suddetta decadenza sia sempre e comunque totale e che non possa essere commisurata alla gravità della condotta irregolare sanzionata.

3.2. Violazione degli artt. 3, 25, 28, 97, 117, comma 1, Cost. (principi di ragionevolezza, predeterminazione della condotta sanzionata, di responsabilità, affidamento e buona amministrazione) anche in relazione a quanto prevede la Convenzione europea dei diritti dell'uomo all'art. 7 e l'art. 1 della legge n. 689/1981, nonché, per l'effetto, degli artt. 5, 114, 117, 118, 119, 121, 122, 123 Cost. (e, quali norme interposte, degli articoli 19, 20, 21, 30, 33, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 46 e 48 dello Statuto regionale del Veneto approvato con la legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1).

L'intero sistema del nuovo controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari (dunque, i quattro commi da 9 a 12 dell'art. 1 del d.l. n. 174/2012, convertito dalla legge n. 213/2012), ove interpretato nel senso fatto proprio dalla Corte dei conti nelle qui gravate deliberazioni, è incostituzionale anche per violazione degli artt. 3, 25, 28, 97 Cost. cioè dei principi di ragionevolezza, predeterminazione della condotta sanzionata, di ragionevolezza, di responsabilità, affidamento e buona amministrazione e dell'art. 117, primo comma Cost., in relazione a quanto prevede la Convenzione europea dei diritti dell'uomo all'art. 7 e l'art. 1 della legge n. 689/1981, nonché, *quoad effectus*, degli artt. 5, 114, 117, 118, 119, 121, 122, 123 Cost. (e delle corrispondenti disposizioni statutarie) per violazione dell'autonomia politica, legislativa, amministrativa, contabile e di spesa della Regione e dei suoi organi.



Come si è già constatato, la Corte dei conti ritiene (e lo ha anche ribadito) che il nuovo potere di controllo *de quo* sia ad esercizio immediato e possa riferirsi (sanzioni a parte) già ai rendiconti 2012.

In senso opposto, invece, è agevole obiettare che l'unico modo per evitare la qui paventata incostituzionalità è interpretare la nuova disciplina nel senso chiaramente espresso dalla lettera del testo (e, tuttavia, ignorato dalla Corte dei conti) e così concludere che l'operatività sia delle sanzioni che dello stesso potere di controllo debba intendersi differita all'anno 2013.

Infatti l'art. 1, comma 9, indica quale parametro per l'esercizio del nuovo controllo intestato alle Sezioni regionali della Corte dei conti un adottando D.P.C.M. (poi effettivamente approvato e pubblicato nell'anno 2013) di recepimento delle linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti Stato-Regioni e il comma 11 del medesimo articolo dispone che la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti debba riscontrare la conformità (o meno) del rendiconto rispetto "alle prescrizioni stabilite a norma del presente articolo" ovvero alle prescrizioni, tra l'altro, appunto, del D.P.C.M. entrato in vigore nel 2013. Ora, proprio perché l'esplicitazione delle modalità e dei contenuti con i quali ciascun gruppo consiliare deve approvare il rendiconto di esercizio annuale (e, quindi, il parametro normativo utile per l'esercizio del nuovo controllo contabile) è stata dal legislatore demandata ad un adottando D.P.C.M. (lo si ripete, emanato il 21 dicembre 2012 e pubblicato nel 2013), è evidente che soltanto con l'entrata in vigore di detto provvedimento possono applicarsi le nuove norme sul controllo di regolarità e, cioè, con riguardo ai rendiconti dei gruppi consiliari regionali riferiti all'anno 2013.

Di talché delle due l'una.

O si conviene — ed è ovviamente la soluzione preferibile — che l'unica interpretazione plausibile e costituzionalmente conforme del nuovo controllo di regolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari è che esso vada riferito all'entrata in vigore dell'intera disciplina introdotta con il d.l. n. 174/2012, e quindi anche del summenzionato D.P.C.M.: che necessariamente la integra e la rende esecutiva (a partire dal 2013): ne consegue, allora, che le delibere della Corte dei conti qui gravate sono illegittime (e vanno annullate) perché lesive dell'autonomia costituzionalmente riservata al Consiglio regionale, essendo state adottate dalla Corte dei conti in carenza di potere, con la falsa presupposizione dell'esistenza di una copertura legislativa della quale, in realtà, non dispongono e con l'illegittima sostituzione del parametro di giudizio legale (il D.P.C.M.) con uno affatto diverso (individuato nei precetti della preesistente legislazione regionale) introdotto, contraddicendo la legge, in via di sedicente interpretazione legislativa (v. *infra*).

O si conclude che l'interpretazione seguita dalla Corte dei conti costituisce "diritto vivente" che non ammette norma alternativa e, per questa via, si legge l'art. 1, commi 9-12, d.l. n. 174/2012 come abilitante un controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari anche prima della definizione del parametro di giudizio demandato dalla legge stessa ad un successivo accordo da far maturare in seno alla Conferenza Stato-Regioni: ma allora, la citata disciplina, così interpretata, non può evitare la censura di incostituzionalità nella parte in cui, in modo del tutto irragionevole, a) pretende di introdurre un nuovo controllo che possa svolgersi a prescindere dalla predeterminazione dei relativi criteri di giudizio (utilizzando *contra tenorem legis* i parametri desumibili dalla previgente disciplina regionale esterna ed interna) e b) ammette ed anzi impone un'attività di accertamento dalla quale comunque non possa discendere alcun effetto sanzionatorio (anzi, nullo effetto utile tout court), con costi economici e aggravii procedurali del tutto pleonastici a carico di chi accerta e di chi soggiace all'accertamento.

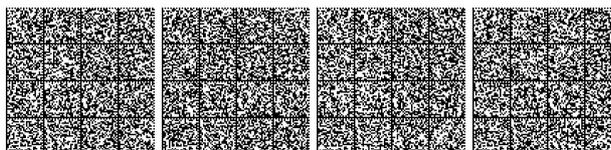
Tutto ciò viola anche la Convenzione europea dei diritti dell'uomo laddove, all'art. 7, stabilisce il principio del *nulla poena sine lege*. E, si badi, che per la Corte di Strasburgo il principio vale non solo in materia penale, ma anche di sanzioni amministrative.

Dunque, assecondando l'interpretazione della Corte dei conti, rimarrebbero patentemente contraddetti i principi costituzionali e comunitari in tema di predeterminazione della condotta sanzionata, di responsabilità, di buon andamento dell'amministrazione, di affidamento, di ragionevolezza, nonché, per l'effetto, in tema di autonomia (politica, legislativa, amministrativa, contabile e di spesa) del Consiglio e dei suoi gruppi consiliari.

3.3. Violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. e del principio di leale collaborazione.

Infine, il sistema del controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari introdotto dai commi da 9 a 12 dell'art. 1 del d.l. n. 174/2012 (convertito dalla legge n. 213/2012), ove interpretato nel senso fatto proprio dalla Corte dei conti nelle qui gravate deliberazioni, incostituzionale anche rispetto all'art. 117, comma terzo, Cost. e al principio di leale collaborazione.

Infatti, ove si ammetta che la nuova disciplina effettivamente debba trovare "immediata applicazione" (delibera n. 12/2013) e che il "controllo deve riguardare anche i rendiconti relativi all'esercizio 2012" (cfr. delibera n. 15/2013 della Sezione autonomie e nn.105 e 160/2013 Sezione regionale di controllo per il Veneto) senza dover attendere le "linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e recepite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri" come invece prescritto dalla legge



(v. art. 1, comma 9, d.l. n. 174/2012) e, anzi, desumendo i criteri del controllo dalle norme regionali vigenti nel 2012 “integrati con i contenuti essenziali cui fa riferimento la nuova disciplina” (cfr: delibera n. 12/2013), considerato che la medesima disciplina statale si pone per fine quello di “rafforzare il coordinamento della finanza pubblica” (cfr: art. 1, comma 1), si dovrebbe concludere per la sua illegittimità rispetto all’art. 117, terzo comma, Cost. e al principio di leale collaborazione laddove pretende di imporsi a prescindere dall’interpositio del legislatore regionale pur versando in ipotesi di potestà legislativa concorrente.

4. Nel merito. Illegittimità delle delibere per interferenza e menomazione delle competenze costituzionalmente riservate al Consiglio regionale. Violazione degli artt. 5, 114, 117, 118, 119, 121, 122, 123 Cost. (e, quali norme interposte, degli articoli 19, 20, 21, 30, 33, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 46 e 48 dello Statuto regionale del Veneto approvato con la legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1). Violazione del principio di leale collaborazione.

4.1 Non spettanza del potere di “orientamento interpretativo” esercitato dalla Corte dei conti, Sezione delle Autonomie in pregiudizio all’autonomia (politica, legislativa, amministrativa, contabile e di spesa) costituzionalmente garantita al Consiglio e ai suoi gruppi consiliari.

Nella delibera n. 12/2013 si legge che la Sezione delle autonomie è stata convocata “al fine di emettere, ai sensi dell’art. 6, comma 4, d.l. n. 174 del 2012, una deliberazione di orientamento interpretativo concernente l’applicazione dell’art. 1, commi 9-12, d.l. n. 174 del 2012, in materia di controllo da parte delle Sezioni regionali dei rendiconti dei Gruppi consiliari relativi all’esercizio 2012”. Con la precisazione che tale “deliberazione di indirizzo, preceduta da diverse fasi di approfondimento per raccogliere utili contributi e argomenti sui contenuti dei nuovi controlli, costituirà un punto di riferimento per le Sezioni regionali al fine di realizzare un sistema di controllo contabile improntato a criteri di legalità e di regolarità”. Il medesimo fondamento normativo dell’art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012 è similmente invocato anche nella successiva delibera n. 15/2012.

Orbene, in nessuna parte il d.l. n. 174/2012 attribuisce alla Sezione delle Autonomie un siffatto potere di adottare “deliberazioni di orientamento interpretativo” con riguardo al controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari.

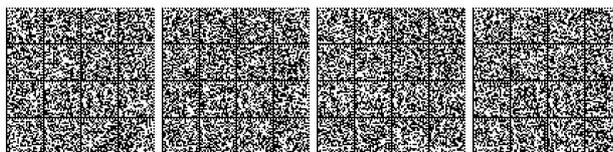
Infatti, come già è stato correttamente rilevato (da L. D’Angelo, Rendiconti dei gruppi consiliari regionali e controllo della Corte dei conti: profili problematici, in [www.altalex.com](http://www.altalex.com)), “mentre le disposizioni che hanno introdotto il nuovo controllo contabile di regolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari regionali trovano collocazione nel Titolo I del d.l. n. 174 denominato ‘Regioni’, la nuova funzione attribuita alla Sezione Autonomie trova invece collocazione nel Titolo II del d.l. n. 174 denominato ‘Province e Comuni’ (la stessa rubrica dell’art. 6 ... che menziona la revisione della spesa degli ‘enti locali’ sembra appunto circoscrivere l’ambito soggettivo delle nuove funzioni della Corte dei conti ivi previste)”.

In altre parole, diversa essendo la collocazione e la posizione delle Regioni rispetto a quella degli altri enti locali nello stesso disegno della novella disciplina dei controlli, si deve concludere che solo con riguardo alla “revisione della spesa presso gli enti locali” (cfr: rubrica art. 6) e non anche — come invece è avvenuto — con riguardo ai rendiconti dei gruppi consiliari regionali la Sezione delle autonomie dispone di un potere di orientamento “in presenza di interpretazioni discordanti o per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza”, al quale le Sezioni regionali di controllo devono conformarsi.

Posto che la legge non attribuisce alla Corte dei conti, Sezione Autonomie, un potere di esegesi orientativa né, *per consequens*, sottopone le sezioni regionali di controllo ad alcun “vincolo conformativo” rispetto alle determinazioni assunte dalla medesima, relativamente alla materia della verifica dei rendiconti dei gruppi consiliari regionali, ne consegue che manca lo stesso presupposto che ha indotto le Sezioni regionali ad esercitare la nuova funzione, con ciò confermando ulteriormente la non spettanza del predetto potere in capo a chi ha comunque preteso di esercitarlo sui rendiconti relativi all’esercizio 2012 in pregiudizio all’autonomia (politica, legislativa, amministrativa, contabile e di spesa) costituzionalmente garantita al Consiglio e ai suoi gruppi consiliari.

Essendosi attivate la Sezione Autonomie e la Sezione regionale di controllo per il Veneto in carenza di previsione normativa, è evidente che con le deliberazioni in epigrafe emarginate è stata violata la competenza regionale in materia di vigilanza e controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari, i quali, non potendosi invocare il d.l. n. 174/2012, dovevano soggiacere esclusivamente all’obbligo di rendicontazione previsto dalla legge regionale (art. 6, l.r. n. 56/1984 e s.m.i.), dal Regolamento interno per l’amministrazione, la contabilità e i servizi in economia del Consiglio regionale del Veneto del 25 giugno 2008 e dalla deliberazione dell’ufficio di presidenza per il 2012 (cfr: delib. 22/3/2012 sub doc. 7).

Donde la violazione dell’autonomia (politica, legislativa, amministrativa, contabile e di spesa) costituzionalmente garantita al Consiglio e ai suoi gruppi consiliari e la fondatezza della presente doglianza.



4.2 Non spettanza del potere di controllo esercitato dalla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto (in conformità ai dicta stabiliti dalla Sezione delle autonomie) sui rendiconti relativi all'esercizio 2012 in pregiudizio all'autonomia (politica, legislativa, amministrativa, contabile e di spesa) costituzionalmente garantita al Consiglio e ai suoi gruppi consiliari.

Sotto altro profilo, alla luce di quanto si è già sopra rilevato, va stigmatizzata altresì la pretesa della Corte dei conti, Sezione autonomie e Sezione regionale di controllo per il Veneto, di esercitare il controllo già a partire dai rendiconti relativi all'esercizio 2012.

Infatti, può oramai darsi per dimostrato che l'operatività del nuovo sistema dei controlli era *ex lege* subordinata all'adozione delle linee guida elaborate in accordo fra Stato e Regioni, da recepirsi con il più volte menzionato D.P.C.M., effettivamente entrato in vigore solo nel 2013.

Da qui, la necessità che la nuova funzione di controllo assegnata alle sezioni regionali per la verifica di regolarità dei rendiconti fosse esercitata, diversamente da quanto in realtà è accaduto, soltanto all'indomani dell'esercizio finanziario 2013, dovendosi, per il periodo antecedente, considerarsi non operativo con la conseguente conclusione dell'illegittimità delle delibere qui gravate perché lesive dell'autonomia costituzionalmente riservata al Consiglio regionale, essendo state adottate dalla Corte dei conti in difetto di attribuzione.

Così ricostruito il quadro normativo è evidente che l'unico obbligo di rendicontazione che, per l'esercizio 2012, i gruppi consiliari erano tenuti a osservare era quello previsto dalla legge regionale (l.r. n. 56/1984 e s.m.i.), dal Regolamento interno per l'amministrazione, la contabilità e i servizi in economia del Consiglio regionale del Veneto del 25 giugno 2008 e dalla delib. Ufficio di presidenza 22/3/2012 sopra citata.

La conclusione è inevitabile: privato della copertura legislativa offerta dal nuovo art. 1, commi 9-12, del d.l. n. 174/2012 solo a partire dal 2013, il controllo che, invece, la Corte dei conti, Sezione autonomie e Sezione regionale di controllo per il Veneto, ha preteso esercitare anche relativamente all'esercizio 2012, travalica il limite imposto dalla legge, invadendo l'ambito di competenza regionale in materia di vigilanza e controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari e violando l'autonomia (politica, legislativa, amministrativa, contabile e di spesa) costituzionalmente garantita al Consiglio e ai suoi gruppi consiliari.

4.3. Ingerenza del controllo della Corte dei conti, Sezione autonomie in violazione dell'art. 100, 103, 108 e 113 Costituzione.

La Corte dei conti con la delibera n. 15/2013 non solo ha preteso di assoggettare le spese dei gruppi al controllo delle sezioni regionali, erroneamente applicando il d.l. n. 174/2012, ma ha preteso altresì di riservare a sé il controllo giudiziale sulle stesse deliberazioni delle sezioni, sostenendo che "avverso tali delibere, ove si ritengano lesive di interessi protetti, può essere introdotto il procedimento giurisdizionale disciplinato dall'art. 3, d.l. n. 174 del 2012, quale modalità attuativa della giurisdizione esclusiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica ai sensi dell'art. 103, comma 2, Cost."

È evidente che l'art. 3 d.l. n. 174/2012 disciplina una fattispecie affatto diversa e che, ovviamente, il giudice non può ampliare a suo piacere l'ambito di applicazione di una disposizione legislativa, tanto più in materia di giurisdizione, coperta da riserva di legge (artt. 100, 103, 108 e 113 Cost.). Se il legislatore non ha inteso attribuire alla giurisdizione esclusiva della corte dei conti l'impugnazione delle deliberazioni delle sezioni regionali di controllo sulle spese dei gruppi consiliari, la Corte non può auto-attribuirsi tale funzione. L'effetto indebito che discenderebbe dalla nuova interpretazione della Corte dei conti sarebbe quello di conservare alla giurisdizione contabile ogni controversia relativa agli atti di controllo, con esclusione del sindacato del giudice naturale precostituito per legge (il *Tar*), con buona pace delle garanzie di tutela giurisdizionale riconosciute in Costituzione e con l'ovvio rischio del sistematico rinnovo dei tentativi di controllo da parte della Corte dei conti stessa sull'attività propria dei gruppi consiliari.

4.4. Ingerenza del controllo in concreto esercitato dalla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto (in conformità ai dicta stabiliti dalla Sezione delle autonomie) sui rendiconti relativi all'esercizio 2012 in pregiudizio all'autonomia (politica, legislativa, amministrativa, contabile e di spesa) costituzionalmente garantita al Consiglio e ai suoi gruppi consiliari.

È evidente che la sezione regionale non solo ha preteso indebitamente di sottoporre al proprio controllo i rendiconti 2012 attribuendo un'efficacia retroattiva alla disciplina introdotta dal d.l. 174/2012, ma ha anche preteso di applicare ai rendiconti 2012 criteri che non erano previsti dalla legislazione regionale e dal regolamento consiliare vigenti nel momento in cui la spesa sono state effettuate (2012). Ciò ha indebitamente limitato l'autonomia dei gruppi consiliari e invaso la sfera di attribuzione del consiglio regionale.

Vale allora la pena ricordare, per quanto attiene la Regione Veneto, quali fossero le norme vigenti nel 2012 con riferimento alle spese sostenute dai Gruppi consiliari ed alla loro rendicontazione.



Si tratta, anzitutto, dell'art. 6 della l.r. n. 56 del 1984, nel testo allora vigente, il quale prevedeva che "Ogni Gruppo è tenuto a presentare all'ufficio di Presidenza del Consiglio, entro il 31 marzo di ogni anno, il rendiconto sull'impiego del contributo ricevuto nell'anno precedente, per gli adempimenti di cui agli artt. 87 e 88 del Regolamento del Consiglio regionale approvato con provvedimento del Consiglio regionale 6 luglio 1972, n. 44. Il rendiconto dovrà essere redatto secondo modalità stabilite da apposita deliberazione dell'Ufficio di Presidenza, il quale provvederà ad allegarlo al conto consuntivo del Consiglio regionale e a pubblicarlo sulla rivista edita a cura del Consiglio stesso".

Per quanto riguarda poi, la concreta redazione del rendiconto aveva provveduto, per il 2012, l'apposita deliberazione del Presidente del Consiglio in data 22 marzo 2012 che adottava, appunto, un "Modello di rendicontazione annuale dei Gruppi consiliari sull'impiego dei contributi" (doc. 7).

Presentati i rendiconti, l'art. 45 del "Regolamento interno per l'amministrazione, la contabilità e i servizi in economia del Consiglio regionale" (doc. 6) prevedeva, dopo essersi occupato delle spese di rappresentanza, che "il medesimo riscontro di corrispondenza contabile con gli importi erogati, viene effettuato sui rendiconti presentati dai Gruppi consiliari per le somme assegnate ai sensi della vigente legislazione regionale. Le relative pezze giustificative sono conservate presso la sede del Gruppo interessato a disposizione dei revisori dei conti."

Queste e solo queste erano le norme che disciplinavano la rendicontazione delle spese sostenute dai Gruppi consiliari. E sulla base di queste disposizioni si evince con assoluta chiarezza come, fino al 2012, i rendiconti dei Gruppi consiliari, redatti in conformità del modello adottato dal Presidente del Consiglio, erano sottoposti ad una mera verifica di "corrispondenza contabile" fra le spese indicate e le "pezze giustificative" allegate. In sostanza, secondo le disposizioni allora vigenti, le spese sostenute dovevano essere "giustificate" — ed in questi limiti rendicontate — attraverso l'allegazione di un documento contabile che ne attestasse l'effettuazione.

Non vi era in quelle norme, che si è voluto pedantemente richiamare, alcuna disposizione che prevedesse l'accertamento dell'inerenza della spesa sostenuta alle attività istituzionali del gruppo.

Non, ovviamente, perché questo significasse che il principio di inerenza della spesa non fosse, anche in allora, pienamente vigente ed i gruppi consiliari fossero legittimati a spendere le risorse loro destinate per gli scopi più vari. Ma perché un controllo relativo all'inerenza della spesa, mediante specifica documentazione quale quella oggi richiesta, non era previsto in sede di verifica dei rendiconti (anche per salvaguardare l'autonomia dei gruppi nella scelta della attività politiche da svolgere). Fermo restando, altrettanto ovviamente, che se il gruppo consiliare avesse sostenuto spese non relative all'esercizio delle sue funzioni, di quell'arbitrio sarebbe stato chiamato a rispondere secondo le norme generali dell'ordinamento.

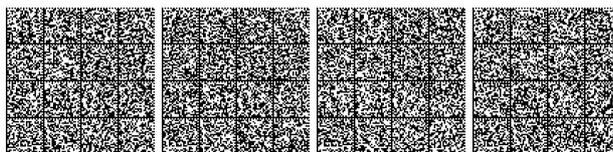
Erra, quindi, la Corte dei conti (sia nelle deliberazioni adottate dalla Sezione Autonomie sia in quelle adottate dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto) — e con ciò trascende completamente la funzione assegnatale con riferimento ai rendiconti del 2012 invadendo così la sfera di attribuzione del Consiglio regionale — quando afferma che la sua verifica dovrebbe aver riguardo anche all'inerenza della spesa sostenuta dai Gruppi consiliari "quale parametro imprescindibile ai fini della verifica della regolarità contabile e della rispondenza della gestione alle regole vigenti nel 2012, anche in ossequio alla normativa regionale".

Non si discute che, come in altro passaggio afferma la Corte, "l'inerenza della spesa all'attività del gruppo consiliare ..." sia "criterio generalmente esplicitato nella normativa regionale e, comunque, desumibile dai principi regionali, in quanto l'impiego delle risorse pubbliche presuppone sempre la finalizzazione ad un interesse pubblico che, nella specie, non può che far riferimento alle funzioni assegnate ai Gruppi consiliari". Ciò di cui si controverte — e che si contesta — è che il controllo dei rendiconti, demandato prima ad organismi consiliari interni e oggi alla Corte dei conti, debba, con riferimento al 2012, riguardare anche l'inerenza delle spese ai fini istituzionali.

La Sezione ha preteso che tutte le spese (*cf. supra* pag. 5 per il dettaglio) fossero giustificate con "l'indicazione dell'occasione, delle circostanze e della finalità" per le quali erano state effettuate. Richiedendo cioè requisiti formali di identificazione degli acquisti ("scontrini parlanti") o delle spese (numero delle copie, specificazione dell'evento, etc.) che evidentemente non è più possibile fornire a posteriori.

Quanto allo specifico tema delle collaborazioni instaurate dai Gruppi consiliari "per l'acquisizione di consulenze qualificate e di collaborazioni professionali di esperti", deve evidenziarsi come la Corte dei conti abbia completamente travalicato i limiti della funzione di controllo che, con riferimento ai rendiconti afferenti quell'esercizio, le era assegnata.

La Corte ha, anzitutto, riscontrato la piena coerenza tra le spese a questo titolo sostenute e la relativa documentazione giustificativa. Ha, quindi, esperito, con esito positivo, quel controllo della regolarità contabile che, in precedenza affidato ad organismi consiliari, ora le è attribuito. E qui, per quanto si è detto, doveva fermarsi la sua verifica; perché qui si sarebbe fermata la verifica che le norme sopra richiamate prevedevano per i rendiconti relativi al 2012.



Del tutto estranea, quindi, alle funzioni attribuite alla Corte la sua valutazione degli incarichi attribuiti sotto il profilo della rispondenza delle attività dei consulenti all'obiettivo dei gruppi richiedenti, con la necessaria specifica indicazione dei contenuti dell'incarico e del fine istituzionale perseguito. Si ripete: non si discute che gli incarichi di consulenza e collaborazione debbano essere attribuiti dai Gruppi per il perseguimento di fini istituzionali e non di altro, ma non è questa una verifica che, con riguardo ai rendiconti relativi al 2012, compete alla Corte dei conti.

Ma, con specifico riguardo alle collaborazioni, la deliberazione della Corte dei conti del 13 giugno 2013 ha completamente esorbitato dalle funzioni di controllo che le sono attribuite anche prescindendo dalla questione relativa alla valutazione dell'inerenza degli incarichi alle attività istituzionali ed anche qualora, per un momento, supponessimo che il controllo della Corte stessa vada esteso anche, appunto, all'inerenza dell'incarico all'attività istituzionale dei Gruppi consiliari.

Deve ricordarsi come, con specifico riferimento alla verifica in ordine a consulenze e collaborazioni, la deliberazione della Corte dei conti Sezione regionale di controllo per il Veneto del 29 aprile 2013, avesse indicato la necessità che “la documentazione a supporto deve consentire l'individuazione del destinatario dell'incarico, dell'oggetto della consulenza e del fine istituzionale perseguito”. Ebbene, la successiva deliberazione della stessa Corte del 13 giugno 2013, dopo aver riscontrato, come si è detto, la “piena coerenza fra la spesa e la relativa documentazione giustificativa”, non formula alcun rilievo sotto il profilo della mancata indicazione negli incarichi e nei contratti di collaborazione “dell'individuazione del destinatario, dell'oggetto della consulenza o del fine istituzionale perseguito”. Elementi questi ritenuti tutti, evidentemente, sussistenti ed accertati. La Corte muove le sue censure — e solo in rapporto a queste ritiene le spese sostenute per gli incarichi di collaborazione non correttamente rendicontate — su un piano ancora diverso e che, ancor più, travalica le funzioni di controllo che le sono assegnate. Secondo la Corte, poiché l'art. 3 della l.r. n. 56 del 1984, nel testo allora vigente, prevedeva per il Gruppi consiliari “l'acquisizione di consulenze qualificate e la collaborazione professionale di esperti”, è necessario che il controllo si spinga alla verifica del grado di qualificazione del soggetto destinatario dell'incarico ed all'accertamento se egli, in rapporto a parametri che la Corte assume come generali ma che appartengono ad altre assolutamente specifiche fattispecie, possa davvero definirsi esperto. Non solo, ma quel grado di qualificazione richiesto e quella qualifica di esperti, i cui parametri di valutazione sono stati arbitrariamente individuati dalla stessa Corte, dovrebbero emergere non a seguito di instaurazione di contraddittorio e di specifiche richieste di chiarimenti a riguardo, ma direttamente dal semplice esame dei contratti e degli accordi di collaborazione. Quasi che gli stessi dovessero presentare un requisito di forma, consistente appunto nella indicazione delle “qualità” dell'incaricato, non previsto dalla legge.

Si tratta di verifiche che alla Corte per quanto si è detto, non competevano ad alcun titolo e che la stessa si è del tutto arbitrariamente arrogata, con palese violazione delle prerogative costituzionali degli organi del consiglio regionale.

Quanto infine alla specifica posizione del Gruppo della Lega (*cf. supra* pag. 7 e ss.), è evidente che anche in tal caso — ancorché la Corte non abbia esaminato alcuna spesa — si è assoggettato l'obbligo di rendicontazione relativamente alle spese del 2012 alle regole e ai termini di presentazione stabiliti dal d.l. n. 174/2012, anziché quelli (regionali) valevoli in precedenza. Con ciò invadendo, anche in questa fattispecie, le prerogative del gruppo e del Consiglio cui appartiene.

*P.Q.M.*

*Si chiede che codesta ecc.ma Corte che:*

1) *in via preliminare, sollevi dinanzi a se stessa questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 9-12, del d.l. n. 174, convertito con modificazioni dalla legge n. 213/2012, per violazione, come precisato nella parte motiva, degli artt. 3, 5, 25, 28, 97, 114, 117 (anche in relazione a quanto prevede la Convenzione europea dei diritti dell'uomo all'art. 7 e l'art. 1 della legge n. 689/1981), 118, 119, 121, 122 e 123 Cost. e, quali norme interposte, degli articoli 19, 20, 21, 30, 33, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 46 e 48 dello Statuto regionale del Veneto approvato con la legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1, nonché del principio di leale collaborazione;*

2) *nel merito, dichiari che non spettava allo Stato e, per esso né alla Corte dei conti, Sezione delle autonomie né alla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto adottare, rispettivamente, le qui gravate delibere per violazione, come precisato nella parte motiva, degli artt. 5, 100, 103, 108, 113, 114, 117, 118, 119, 121, 122, 123 Cost. e, quali norme interposte, dell'art. 6, comma 4 e dell'art. 1, commi 9-12, del d.l. n. 174, convertito con modificazioni dalla legge n. 213/2012 e degli articoli 19, 20, 21, 30, 33, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 46 e 48 dello Statuto regionale del Veneto approvato con la legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1, nonché del principio di leale collaborazione.*



3) per l'effetto, annulli gli atti impugnati, nonché quelli presupposti e quelli che eventualmente saranno adottati, medio tempore, in conseguenza ad essi, in applicazione degli artt. 41 e 38 legge 11 marzo 1953, n. 87.

Si producono i seguenti documenti:

1. delibera di autorizzazione a proporre conflitto di attribuzioni avanti la Corte costituzionale della Giunta regionale veneta, n. 1336 del 30/07/2013;
2. delibera n. 160 del 13 giugno 2013 della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto;
3. delibera n. 105 del 29 aprile 2013 della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto;
4. delibera n. 15 del 5 luglio 2013 della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie;
5. delibera n. 12 del 3 aprile 2013 della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie;
6. Regolamento interno per l'amministrazione, la contabilità e i servizi in economia del Consiglio regionale del Veneto del 25 giugno 2008;
7. deliberazione Ufficio di Presidenza 22/03/2012, n. 12.

Padova-Venezia-Roma, 9 agosto 2013

Avv. ZANON - avv. PALUMBO - avv. prof. BERTOLISSI - avv. prof. DOMENICHELLI - avv. ROSSI - avv. MANZI

13C00311

N. 10

*Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 6 settembre 2013*  
(della Regione Piemonte)

**Corte dei conti - Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Regione Piemonte - Applicazione, a fini ricognitivi, del nuovo e più penetrante regime di controllo, sui rendiconti dei Gruppi consiliari della Regione Piemonte relativi all'esercizio 2012 - Ricorso per conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Piemonte contro lo Stato - Denunciata violazione del principio di autonomia degli enti locali - Denunciata lesione del principio della necessità del fondamento legislativo per l'attività amministrativa - Denunciata violazione dell'autonomia regionale - Denunciata violazione del principio di insindacabilità dei singoli consiglieri regionali e, di conseguenza, dei Gruppi consiliari e del principio statutario che attribuisce al Consiglio regionale il controllo e l'approvazione del rendiconto - Denunciata elusione della norma costituzionale che ha abrogato tutti i controlli amministrativi sulle Regioni previsti dal primo comma dell'art. 125 della Costituzione - Richiesta alla Corte di dichiarare la non spettanza allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti, di effettuare un controllo sui rendiconti dei Gruppi consiliari della Regione Piemonte relativi all'esercizio 2012 e di annullare gli atti impugnati.**

- Deliberazione della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie locali 5 luglio 2013, n. 15; Deliberazione della Corte dei conti, Sezione Regionale di controllo 10 luglio 2013, n. 263.
- Costituzione, artt. 5, 97, 114, 122 e 123; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 9, comma 2.

Ricorso della Regione Piemonte, con sede in Torino, P.zza Castello n. 165, cod. fisc. 80087670016 - P. IVA 02843860012 in persona del Presidente della Giunta legale rappresentante *pro tempore* on.le Avv. Roberto Cota, a ciò autorizzato con deliberazione assunta dalla Giunta regionale in data 27 agosto 2013, n. 3-6302, rappresentata e difesa ai fini del presente giudizio dall'Avv. Prof. Carlo Emanuele Gallo (cod. fisc. GLLCLM51R12L219K - pec. avvcarloemanuelegallo01@pec.ordineavvocatitorino.it - fax 011/4333081), dall'Avv. Prof. Roberto Cavallo Perin (cod. fisc. CVLRRT59E29E379L - pec. robertocavalloperin@pec.ordineavvocatitorino.it - fax 011/8600018) e dall'Avv. Carlo Merani (cod. fisc. MRNCLL63H23F205J - pec. carlomerani@pec.ordineavvocatitorino.it - Fax 011/5075818), tutti del Foro di Torino, ed elettivamente domiciliata presso lo studio dell'Avv. Gabriele Pafundi del Foro di Roma (cod. fisc. PFNGRL57B09H501K - pec. gabrielepafundi@ordineavvocatiroma.org -fax 06/3212646), in Roma, Viale Giulio Cesare n. 14, come da procura speciale a margine del presente atto;

Avverso la deliberazione assunta dalla Corte dei conti, Sezione delle autonomie, in data 5 luglio 2013, n. 15 e dalla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Piemonte, in data 10 luglio 2013, n. 263, avente ad oggetto il controllo con efficacia ricognitiva del rendiconto presentato dai gruppi consiliari regionali per l'esercizio 2012.



## FATTO

In forza dell'art. 1 del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213, è rimesso alla Corte dei conti di effettuare il controllo del rendiconto presentato dai gruppi consiliari regionali.

Il controllo deve essere effettuato per verificare la corrispondenza del rendiconto alle linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano e recepite con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

La Corte dei conti, Sezione delle autonomie, con deliberazione in data 3 aprile 2013, n. 12, ha ritenuto che il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali dovesse essere effettuato anche con riferimento all'anno 2012, ancorché quei rendiconti fossero stati predisposti sulla base di regole diverse da quelle previste dall'art. 1 del d.l. prima citato, regole non esistenti, ovviamente, nel momento in cui le relative spese venivano effettuate.

Successivamente, a fronte dei rilievi formulati da più parti, la Sezione delle autonomie della Corte dei conti, con deliberazione 5 luglio 2013, n. 15, ha riesaminato la precedente deliberazione ed ha viceversa stabilito che il controllo sui rendiconti relativi all'esercizio 2012 abbia soltanto «efficacia ricognitiva della regolarità dei documenti contabili», si inserisca «in un percorso finalizzato all'integrale applicazione dei nuovi controlli a decorrere dal 2013», venga effettuato sulla scorta di quanto in precedenza stabilito dalle singole discipline regionali, non comporti l'applicazione, nel caso di esito sfavorevole, delle sanzioni previste dall'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012.

La Sezione delle autonomie ha altresì stabilito, in forza del rilievo che la deliberazione medesima ha con riferimento all'attività delle Sezioni regionali, che «le delibere già emesse dalle Sezioni regionali di controllo sono da interpretare in conformità con gli indirizzi sopra indicati».

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte della Corte dei conti, in ossequio a quanto stabilito dalla Sezione delle autonomie, con deliberazione in data 10 luglio 2013, n. 263, ha assegnato termine ai gruppi consiliari sino al 20 settembre 2013 per la presentazione dei documenti relativi alla dimostrazione della correttezza dei propri rendiconti.

Non ritenendo che la scelta della Corte dei conti di sottoporre a controllo i rendiconti dei gruppi consiliari dell'esercizio 2012 corrisponda ad una attribuzione dello Stato e ritenendo perciò che la scelta della Corte dei conti violi le attribuzioni regionali di autonomia, la Regione Piemonte, con deliberazione assunta dalla Giunta regionale il 27 agosto 2013, su sollecitazione del consiglio regionale, formalizzata in apposito ordine del giorno, ha deliberato di proporre il presente conflitto di attribuzione, impugnando le deliberazioni assunte dalla Corte dei conti ed individuate in rubrica, per i seguenti motivi di

## DIRITTO

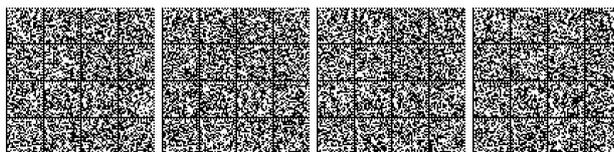
*1) Violazione di legge, con riferimento agli artt. 5, 97, 114 della Costituzione.*

La Corte dei conti, nella deliberazione della Sezione delle autonomie in data 3 aprile 2013, n. 12, aveva ritenuto che la sottoposizione al controllo dei rendiconti dei gruppi consiliari regionali, secondo le regole stabilite dall'art. 1 del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito in legge 7 dicembre 2012, n. 213, dovesse valere anche per i rendiconti dell'esercizio 2012, in quanto i gruppi consiliari non erano precedentemente sottratti a qualsiasi obbligo di rendicontazione, in forza delle leggi regionali vigenti, e sulla base del rilievo che, in difetto di una norma che differisse l'esercizio del controllo, il medesimo doveva essere effettuato dalla Corte dei conti non appena entrato in vigore il nuovo ordinamento legislativo.

Con la successiva deliberazione della Sezione delle autonomie 5 luglio 2013, n. 15, la Corte dei conti ha invece ritenuto, espressamente riesaminando la precedente deliberazione, che, in forza del principio di irretroattività della legge, l'immediata applicazione del nuovo sistema dovesse ritenersi circoscritta all'ampliamento delle competenze della Corte dei conti.

Ha ritenuto perciò la Sezione delle autonomie che il controllo della Corte dei conti potesse essere effettuato, ma, a questo punto, sulla base della legislazione regionale in precedenza vigente e soltanto con «efficacia ricognitiva della regolarità dei documenti contabili».

L'interpretazione accolta dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti con la deliberazione da ultimo citata, ed alla quale si è allineata, non potendo fare diversamente, la Sezione di controllo per il Piemonte, non trova alcun fondamento nel d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito in legge 7 dicembre 2012, n. 213.



Quel testo normativo, infatti, all'art. 1, segnatamente ai commi 9, 10, 11, 12, istituisce esclusivamente un tipo di controllo, in precedenza non esistente, sui rendiconti dei gruppi consiliari, che è esercitato dalla Corte dei conti, sulla scorta della previa deliberazione delle linee guida in relazione alle quali i rendiconti dei singoli gruppi devono essere redatti, e che comporta, ove sfavorevole, specifiche conseguenze sanzionatorie.

Nel d.l., non esistono due tipi di controlli, uno ricognitivo e uno sanzionatorio, e non esiste una competenza della Corte dei conti in ordine ad un controllo da esercitare con riferimento a precedenti leggi regionali, esiste soltanto un controllo da esercitare con riferimento a linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

L'interpretazione adottata dalla Corte dei conti contrasta dal punto di vista letterale con il disposto normativo che pretende di attuare, poiché pretende di esercitare un potere che non è attribuito alla Corte (e da tempo lasciato, nella legislazione regionale piemontese, ai rapporti di controllo interno della Regione Piemonte, nell'ambito degli *interna corporis* del Consiglio regionale, come meglio si dirà sub 4).

L'interpretazione compiuta dalla Corte dei conti contrasta anche dal punto di vista della *ratio* con il disposto normativa che pretende di attuare, perché il d.l. ha espressamente previsto che il nuovo controllo debba essere effettuato sulla scorta di una previa definizione del quadro di riferimento, che è oggetto di una valutazione congiunta fra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano.

È ben noto come l'intervento della Conferenza Stato-Regioni costituisca un momento istituzionale di leale collaborazione (come costantemente ritenuto da codesta ecc.ma Corte: per tutte, si veda la sentenza 7 marzo 2008, n. 51), che non può essere pretermesso unilateralmente in sede interpretativa, neppure se una delle parti pretende di interpretare le esigenze dell'altra, come, invece, la Corte dei conti ha ritenuto di fare.

Il nuovo controllo, infine, deve essere effettuato sulla base di nuovi parametri e, inevitabilmente, il nuovo controllo in tanto può essere effettuato sulla base di nuovi parametri in quanto detti parametri siano anticipatamente conosciuti dai destinatari, perciò prima dell'assunzione delle scelte e dell'adozione di comportamenti che saranno successivamente oggetto di controllo.

Così stando le cose, la linea di comportamento assunta dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti esorbita dalle attribuzioni dello Stato, al quale la Corte dei conti quale organo di controllo è riconducibile, e lede l'autonomia regionale, per violazione del principio di legalità, che è presidio dell'autonomia regionale stessa, e che deve reggere tutta l'attività amministrativa.

La *interpositio legislatoris* (come riconosce la stessa deliberazione della Sezione delle autonomie) è indispensabile a' sensi dell'art. 97 della Costituzione, dettato per ogni attività amministrativa, a' sensi dell'art. 100 della Costituzione, dettato per l'esercizio del controllo da parte della Corte dei conti, degli artt. 117 e 118 della Costituzione, che disciplinano i rapporti sia per ciò che concerne la potestà legislativa e per ciò che concerne la potestà amministrativa tra lo Stato e le Regioni.

Avere individuato una forma di controllo statale sulle Regioni, e per esse sui gruppi consiliari regionali, in assenza di una previsione legislativa, costituisce una violazione delle attribuzioni regionali di autonomia, garantite in Costituzione a' sensi del disposto degli artt. 5 e 114,

nella misura più ampia: cosicché la deliberazione della Corte dei conti viola anche queste due norme costituzionali (a maggior ragione in considerazione dell'avvenuta abrogazione dell'art. 125 Cost., di cui meglio si dirà sub 3, e degli effetti di sistema che la riforma del Titolo V ha prodotto sull'assetto istituzionale dei rapporti tra Stato e Regioni anche a livello di fonti).

## 2) Violazione dell'art. 122 Costituzione.

Con la deliberazione della Sezione delle autonomie 5 luglio 2013, n. 15, e con la conseguente deliberazione della Sezione di controllo della Regione Piemonte, la Corte dei conti pretende di esercitare un controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari per l'anno 2012.

Come si è già visto, questo controllo non è ammesso dal d.l. n. 174 del 2012, convertito nella legge n. 213 dello stesso anno.

Esso è altresì contrastante con altre specifiche disposizioni costituzionali.

L'art. 122 della Costituzione riconosce, come forma di garanzia, l'insindacabilità dei voti espressi e delle scelte effettuate dai singoli consiglieri e, di conseguenza, dai gruppi consiliari regionali.

Ne discende che la Corte dei conti non può effettuare un controllo sulle spese deliberate ed eseguite da detti gruppi.

In questi termini, sia pure con riferimento alla funzione giurisdizionale, si è già espressa codesta ecc.ma Corte costituzionale nella sentenza 30 settembre 1997, n. 289, che ha deciso un conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Veneto nei confronti della competente Procura regionale per la Corte dei conti e ha dichiarato che non spetta allo Stato convenire in giudizio di responsabilità i componenti dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale.



Quanto detto, del resto, era ed è coerente con la disciplina introdotta dal legislatore statale che, a' sensi dell'art. 4 della legge 6 dicembre 1973, n. 853, disponendo in ordine ai fondi iscritti nei capitoli di bilancio regionale destinati ai gruppi consiliari, stabilisce che «gli atti amministrativi e di gestione relativi a detti fondi non sono soggetti al controllo di cui all'art. 125 della Costituzione».

Il legislatore statale, escludendo l'esperibilità degli unici controlli amministrativi statali allora ammessi nei confronti della Regione, ha escluso qualsivoglia tipo di controllo amministrativo sui rendiconti consiliari regionali.

Questa scelta legislativa, fin tanto che non modificata dal d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, in ossequio al disposto dell'art. 122 impedisce alla Corte dei conti di esercitare un qualsivoglia controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali.

Il che significa che a' sensi dell'art. 122 non vi è alcuna attribuzione in capo allo Stato, e per esso alla Corte dei conti, che consenta di effettuare questo controllo, cosicché lo svolgimento del controllo costituisce una lesione dell'attribuzione regionale.

3) *Violazione dell'art. 9, secondo comma, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.*

L'art. 9, secondo comma, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, nell'ambito di un ampliamento delle attribuzioni regionali, ha abrogato il primo comma dell'art. 125 Cost., ha abrogato, cioè, tutti i controlli amministrativi sulle regioni previsti da quella norma.

È venuto meno, perciò, in generale il controllo che il legislatore statale del 1973 aveva già di per sé escluso sui gruppi consiliari regionali.

Essendo venuto meno addirittura l'intero sistema dei controlli statali, è da escludere che la Corte dei conti possa esercitare un controllo non previsto dalla legge sui rendiconti dei gruppi consiliari, che già in precedenza erano esclusi dai controlli statali.

Le deliberazioni della Corte dei conti, Sezione delle autonomie, e Sezione di controllo per il Piemonte che hanno introdotto un controllo ricognitivo per il 2012 sono state, perciò, adottate in violazione della legge costituzionale n. 3 del 2001 e costituiscono una violazione dell'attribuzione di autonomia della Regione, non essendovi in materia alcuna attribuzione statale.

4) *Violazione di legge, con riferimento all'art. 123 della Costituzione e all'art. 29 dello Statuto Regionale Piemontese.*

I rapporti fra lo Stato e le Regioni, a livello di ordinamento costituzionale di queste ultime, sono formati in via generale, all'art. 123 della Costituzione, che individua l'ambito e le funzioni dello Statuto regionale.

Lo Statuto regionale del Piemonte non prevede alcun controllo della Corte dei conti sui rendiconti dei gruppi consiliari, stabilendo, all'art. 29, che l'approvazione del rendiconto spetta esclusivamente al Consiglio regionale.

Lo Statuto regionale, del quale lo Stato ha preso atto, impedisce perciò alla Corte dei conti di esercitare un controllo non altrimenti istituito. L'esercizio di questo controllo, pertanto, così come deliberato dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti e come posto in essere dalla Sezione di controllo per il Piemonte, nelle deliberazioni oggetto di conflitto, costituisce una violazione delle attribuzioni regionali, esorbitando dalle attribuzioni dello Stato.

*P.Q.M.*

*Insta affinché l'ecc.ma Corte costituzionale voglia:*

1) *dichiarare che non rientra nelle attribuzioni dello Stato, e per esso della Corte dei conti, effettuare un controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali della Regione Piemonte relativi all'esercizio 2012, dichiarando altresì che l'esercizio di detto controllo lede le attribuzioni della Regione Piemonte;*

2) *annullare la deliberazione assunta dalla Corte dei conti, Sezione delle autonomie, in data 5 luglio 2013, n. 15 e dalla Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione Piemonte, in data 10 luglio 2013, n. 263.*

*Salvis juribus.*

*Prof. avv. GALLO - prof. avv. CAVALLO PERIN - avv. MERANI*



## N. 214

*Ordinanza del 6 giugno 2013 emessa dalla Corte di cassazione nel procedimento civile promosso da B.A. e T.A. contro Ministero dell'interno ed altri 3*

**Stato civile - Rettificazione giudiziale di attribuzione di sesso - Effetti della sentenza di rettificazione sul matrimonio preesistente - Automatica cessazione degli effetti civili conseguenti alla trascrizione del matrimonio celebrato con rito religioso, senza necessità di una domanda e di una pronuncia giudiziale - Sostanziale previsione di una fattispecie di “divorzio” imposto *ex lege* alla coppia coniugata - Violazione del diritto di autodeterminazione nelle scelte relative all'identità personale - Sproporzionata interferenza statutale nella sfera relazionale del destinatario della rettificazione e dell'altro coniuge - Cancellazione imperativa di una relazione affettiva stabile e continuativa dotata di rilievo costituzionale - Soppressione della volontà individuale nell'esercizio del diritto personalissimo allo scioglimento del matrimonio - Violazione del diritto alla vita familiare coniugale - Limitazione sostanziale del diritto all'identità di genere del richiedente e lesione del diritto dell'altro coniuge di scegliere se continuare la relazione coniugale - Contrasto con il diritto al rispetto della propria vita privata e con il diritto di contrarre matrimonio, sanciti dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretata dalla Corte di Strasburgo.**

- Legge 14 aprile 1982, n. 164, art. 4 “nella formulazione anteriore all'abrogazione intervenuta per effetto dell'art. 36 del d.lgs. 1 settembre 2011, n. 150”.
- Costituzione, artt. 2, 10, 29 e 117; Convenzione europea dei diritti dell'uomo [resa esecutiva dalla legge 4 agosto 1955, n. 848], artt. 8 e 12.

**Stato civile - Rettificazione giudiziale di attribuzione di sesso - Diritto del coniuge del richiedente, cui il ricorso deve essere notificato, di opporsi nello stesso giudizio di rettificazione allo scioglimento del preesistente vincolo coniugale ovvero di esercitare il medesimo potere in altro giudizio - Mancato riconoscimento, “essendo esclusa la necessità di una pronuncia giurisdizionale dalla produzione *ex lege* dell'effetto solutorio in virtù del passaggio in giudicato della sentenza di rettificazione di attribuzione di sesso” - Ingiustificata compressione del diritto di agire giudizialmente a tutela del mantenimento dell'unione coniugale.**

- Legge 14 aprile 1982, n. 164, artt. 2 e 4.
- Costituzione, art. 24.

**Stato civile - Rettificazione giudiziale di attribuzione di sesso - Diritto del coniuge che procede per la rettificazione di opporsi nello stesso giudizio allo scioglimento del vincolo coniugale preesistente ovvero di esercitare il medesimo potere in altro giudizio - Mancato riconoscimento, “essendo esclusa la necessità di una pronuncia giurisdizionale dalla produzione *ex lege* dell'effetto solutorio in virtù del passaggio in giudicato della sentenza di rettificazione di attribuzione di sesso” - Ingiustificata compressione del diritto di agire giudizialmente a tutela del mantenimento dell'unione coniugale.**

- Legge 14 aprile 1982, n. 164, artt. 2 e 4.
- Costituzione, art. 24.

**Stato civile - Rettificazione giudiziale di attribuzione di sesso - Effetti della sentenza di rettificazione sul matrimonio preesistente - Scioglimento automatico, operante *ex lege*, del vincolo coniugale - Ingiustificata disparità di regime giuridico rispetto ad altre ipotesi ritenute dal legislatore radicalmente impeditive della continuazione della convivenza coniugale, nelle quali è tuttavia necessario l'accertamento giudiziale e la volontarietà della scelta relativa allo scioglimento o alla cessazione degli effetti civili del matrimonio.**

- Legge 14 aprile 1982, n. 164, art. 4, in relazione all'art. 3, “quarto comma” [*recte*, comma 1, n. 2,], lett. g), della legge 1° dicembre 1970, n. 898 [aggiunta dall'art. 7 della legge 6 marzo 1987, n. 74].
- Costituzione, art. 3; legge 1° dicembre 1970, n. 898, artt. 3, sub [*rectius*, n.] 1, lett. a), b), c), e sub [*rectius*, n.] 2, lett. d).



## LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso 21376-2011 proposto da:

B. A. (c.f.), T.A. (c.f.), elettivamente domiciliate in Roma, viale Mazzini 114/B, presso l'avvocato Roberto Di Mattei (Studio associato Coletta), che le rappresenta e difende unitamente agli avvocati Francesco Bilotta, Anna Maria Tonioni, giusta procura in calce al ricorso; ricorrenti;

Contro Ministero dell'Interno, in persona del Ministro *pro tempore*, domiciliato in Roma, via Dei Portoghesi, 12, presso l'Avvocatura generale dello Stato, che lo rappresenta e difende *ope legis*; controricorrente;

Contro Procuratore generale della Repubblica presso la Corte d'appello di Bologna, Comune di Finale Emilia, Procuratore generale della Repubblica presso la Suprema Corte di Cassazione; intimati;

Avverso il decreto della Corte d'appello di Bologna depositato il 18 maggio 2011, n. 859/10 R.G.V.G.;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 12 febbraio 2013 dal Consigliere dott. Maria Acierno;

udito, per i ricorrenti, gli Avvocati Anna Maria Tonioni e Francesco Bilotta che hanno chiesto l'accoglimento del ricorso;

udito, per il controricorrente, l'Avvocato dello Stato Attilio Barbieri che ha chiesto il rigetto del ricorso;

udito il P.M., in persona del Sostituto procuratore generale Dott. Costantino Fucci che ha concluso per l'accoglimento del ricorso per quanto di ragione.

*Ritenuto in fatto*

A. B., unito in matrimonio con A.T., ha proposto domanda di rettificazione di sesso ed attribuzione del sesso femminile al Tribunale di Bologna. Il coniuge è stato regolarmente citato in giudizio. Il P.M. vi ha partecipato ai sensi dell'art. 70 cod. proc. civ. Con sentenza n. 23 del 2009, passata in giudicato, il Tribunale ha disposto la rettificazione di sesso con attribuzione di sesso femminile e modifica del prenome della parte ricorrente in A. Nella pronuncia si è ordinato all'ufficiale di stato civile del Comune di Mirandola di provvedere alla rettifica dell'atto di nascita relativo ad A.B. in conformità alla sentenza pronunciata, ex art. 2 legge n. 164 del 1982.

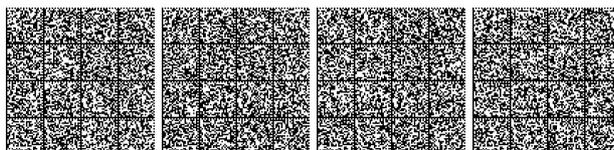
In data 16 ottobre 2009 la sentenza del Tribunale di Bologna è stata annotata a margine dell'atto di matrimonio, trascritta nel Registro degli atti dello stato civile di Finale Emilia e nel Registro degli atti di matrimonio del Comune di Bologna. L'annotazione eseguita è la seguente:

«con sentenza n. 23/2009 del Tribunale di Bologna l'atto di nascita di B. A. in data 14 ottobre 2009 è stato rettificato in modo che là dove è scritto "maschile" ad indicare il sesso del nato debba leggersi ed intendersi "femminile" e là dove è scritto "A." ad indicare il nome debba leggersi "A.", pertanto B.A. coniuge di T.A. ha assunto il nuovo prenome B.A., come da annotazione apposta all'atto di nascita n. 280, Parte I, Serie A, Anno 1971 del Comune di Mirandola». Oltre a tale annotazione in data 18 novembre 2010 è stata aggiunta la seguente formula: «la sentenza sopra menzionata ha prodotto ai sensi dell'art. 4 della legge n. 164 del 1982 la cessazione degli effetti civili del matrimonio di cui all'atto controscritto a far data dal 29 giugno 2009, così come previsto al paragrafo 11.5. del nuovo massimario dello stato civile».

In precedenza, in data 19 marzo 2010 il Comune di Finale Emilia aveva comunicato la variazione anagrafica per cessazione degli effetti civili di matrimonio agli uffici dell'Anagrafe del Comune di Mirandola e di Bologna ai fini delle annotazioni e variazioni anagrafiche di competenza. A seguito di tale comunicazione il Comune di Bologna ha apposto l'annotazione da ultimo descritta a margine dell'atto di nascita di A.T. e degli atti di matrimonio.

Hanno proposto ricorso presso il Tribunale di Modena A.B. e A.T. ai sensi dell'art. 95 del d.P.R. n. 396 del 2000 chiedendo la rettificazione delle predette annotazioni e la loro cancellazione, in quanto apposte in assenza dei requisiti di legge.

Il Ministero dell'Interno si è costituito chiedendo il rigetto del ricorso ed il Tribunale di Modena, in accoglimento della domanda, ha dichiarato illegittima l'annotazione in oggetto e ne ha disposto la cancellazione, perché eseguita in assenza delle condizioni previste dall'art. 02 del citato d.P.R. n. 396 del 2000, affermando in particolare che l'annotazione di scioglimento del matrimonio per l'avvenuta rettificazione di attribuzione di sesso può eseguirsi solo in ragione di una sentenza dell'autorità giudiziaria che dichiara la cessazione del vincolo coniugale.



Avverso tale provvedimento ha proposto reclamo il Ministero dell'Interno; si sono costituite le ricorrenti in primo grado. Il P.M. ha aderito al reclamo. La Corte d'Appello di Bologna lo ha accolto sulla base delle seguenti argomentazioni:

L'annotazione non è stata disposta fuori dei casi consentiti, trattandosi di un doveroso aggiornamento cui è tenuto l'ufficiale dello stato civile, dal momento che nel sistema unico integrato non possono darsi atti relativi alla stessa persona che non si corrispondano. Peraltro, in mancanza dell'annotazione contestata sarebbe A. (declinato al maschile) e non A. a essere ancora coniugato;

i cambiamenti di nome e di sesso vanno annotati anche nel registro degli atti di matrimonio (art. 69 d.P.R. n. 396 del 2000). La successiva annotazione del 18 novembre 2010 costituisce la mera riproduzione della lettera della norma che qualifica la rettificazione di sesso una causa di scioglimento automatico del matrimonio;

l'art. 4 della legge n. 164 del 1982 non è stato abrogato dalla modificazione dell'art. 3 della legge n. 898 del 1970, intervenuta ex legge n. 74 del 1987, essendo già contenuto nel citato art. 4 il rinvio alla legge n. 898 del 1970 per la disciplina dello scioglimento del matrimonio, ragione per cui le modifiche successive ne costituiscono una precisazione non incompatibile con il sistema preesistente;

del tutto incompatibile è invece l'interpretazione proposta dalle resistenti, perché consentire il permanere del vincolo matrimoniale, rettificato che sia il sesso di uno dei coniugi, significa mantenere in vita un rapporto privo del suo indispensabile presupposto di legittimità, la diversità sessuale dei coniugi, dovendosi ritenere tutta la disciplina normativa dell'istituto rivolta ad affermare tale requisito. L'interpretazione prospettata dalle resistenti della modifica introdotta con la legge n. 74 del 1987 all'art. 3 della legge n. 898 del 1970 sarebbe del tutto contrastante con i principi di ordine pubblico che regolano la materia, dal momento che non possono darsi rapporti in contrasto con la disciplina positiva che li regola, trattandosi di un settore, come quello che concerne lo stato delle persone, di pubblico interesse.

Avverso tale provvedimento hanno proposto ricorso per cassazione A. B. ed A. T. Ha resistito con controricorso il Ministero dell'interno.

Nelle articolate censure proposte dalle ricorrenti si deduce, tra l'altro ed in particolare, che la affermazione implicita, contenuta nel provvedimento impugnato, che non sarebbe necessaria una dichiarazione giudiziale di scioglimento del vincolo quando sia stata pronunciata la rettificazione di sesso viola il principio secondo il quale tale scioglimento deve necessariamente formare oggetto di una pronuncia del giudice. Si osserva al riguardo che siffatto principio non solo è chiaramente recepito nella legge n. 898 del 1970, che non contempla ipotesi di scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio che non siano pronunciate dalle autorità giudiziarie, analogamente a quanto è disposto per le cause di invalidità del matrimonio di qualsiasi natura, ma deve essere ritenuto un principio inderogabile di ordine pubblico interno. Si rileva altresì che l'annotazione dell'ufficiale dello stato civile di cessazione degli effetti civili del matrimonio a seguito della sentenza di rettifica di sesso non può ritenersi legittimata solo perché recepisce una astratta previsione normativa, trovando applicazione il principio di tassatività degli atti amministrativi desumibile dagli artt. 453 c.c., 11, comma terzo, 12, comma primo, 69 e 102 del d.P.R. n. 396 del 2000.

Sotto altro profilo si censura il decreto impugnato per aver ritenuto che lo scioglimento del vincolo derivante dalla rettifica di sesso non deve essere dichiarato mediante il procedimento giudiziale di cui alla legge n. 898 del 1970. Si osserva al riguardo che la modifica dell'art. 3 di detta legge introdotta dalla novella di cui alla legge n. 74 del 1987 non ha determinato alcun mutamento nel regime giuridico preesistente, avendo indicato soltanto l'iter processuale per il conseguimento degli effetti dello scioglimento medesimo, e che d'altro canto, ancor prima dell'innesto della lettera g) nel citato art. 3, l'art. 4 della legge n. 164 del 1982 rinviava alla legge n. 898 del 1970.

Sotto ulteriore profilo si rileva che l'affermazione della decisione impugnata secondo cui il permanere del vincolo tra coniugi divenuti dello stesso sesso sino a che non intervenga una pronuncia giudiziale di cessazione degli effetti civili del matrimonio sarebbe contrario ai principi di ordine pubblico che regolano l'istituto, ed in particolare a quello che fonda il matrimonio sulla diversità di sesso, finisce con l'equiparare ingiustificatamente la situazione di due persone dello stesso sesso che intendono contrarre matrimonio a quella di due soggetti regolarmente coniugati, uno dei quali decida di mutare sesso. Si evidenzia al riguardo che la diversità tra orientamento sessuale ed identità di genere è stata riconosciuta di recente anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 138 del 2010, come già in passato in quella n. 161 del 1985, identificandosi il transessuale in un soggetto che, pur presentando i caratteri genetici e fenotipici di un determinato genere, sente di appartenere ad un altro genere del quale ha assunto l'aspetto esteriore ed adottato i comportamenti.

Si osserva altresì che nell'ipotesi di pregresso matrimonio contratto da soggetto transessuale esiste un rapporto coniugale verso la stabilità del quale si appunta un generale favor dell'ordinamento e che il mancato riconoscimento del diritto di sposarsi non può essere equiparato alla soppressione di uno status già acquisito, essendo in tale ipotesi i coniugi già titolari di quel complesso di diritti e doveri che l'ordinamento riserva loro appunto in ragione di tale status.



Si aggiunge che nell'ipotesi di scioglimento automatico il coniuge che non ha rettificato il proprio sesso non ha la possibilità di esprimere alcuna opzione all'interno di una sfera giuridica tendenzialmente caratterizzata dalla non ingerenza dell'autorità statale ed è privato di un diritto fondamentale già acquisito.

Sono infine prospettate in via subordinata due eccezioni d'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge n. 164 del 1982:

la prima con riferimento agli artt. 3, 24, 111 e 117 della Costituzione, in relazione agli artt. 6 e 14 della CEDU e 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nella parte in cui la norma non prevede che lo scioglimento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio debbano essere pronunciati anche nella ipotesi in esame da sentenza dell'autorità giudiziaria, violando così sia gli artt. 24 e 111 della Costituzione sotto il profilo della negazione del diritto di difesa e del giusto processo, sia gli artt. 3 Cost. e 20 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea sotto il profilo della ingiustificata discriminazione dei coniugi divenuti dello stesso sesso rispetto alle altre tipologie di relazioni coniugali, sia il principio di ragionevolezza, non ravvisandosi alcuna ragione logica nel ritenere che solo la persona transessuale e il suo coniuge debbano subire una risoluzione forzosa del vincolo coniugale, laddove per tutte le altre ipotesi è richiesto l'accertamento giudiziario;

la seconda con riferimento agli artt. 2 e 29 della Costituzione e 8 e 12 della CEDU, nonché 7, 9, 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, nella parte in cui il predetto art. 4 non prevede che lo scioglimento debba essere dichiarato su istanza di uno dei coniugi dall'autorità giudiziaria, così sottraendo agli stessi coniugi il diritto di autodeterminazione sia come singoli che nella formazione sociale costituita dalla loro famiglia legittimamente fondata su un matrimonio validamente contratto, nonché integrando una lesione del principio di uguaglianza, in quanto l'ipotesi dello scioglimento del vincolo per rettificazione di sesso costituirebbe l'unica situazione in cui i coniugi sarebbero privati della tutela giudiziale, dovendo subire una risoluzione forzosa del vincolo coniugale solo per la condizione di transessualismo di uno di loro (con conseguente violazione anche del principio di ragionevolezza).

Le questioni prospettate a giudizio delle ricorrenti sono rilevanti perché la necessità o meno dell'accertamento giudiziale della causa di scioglimento del vincolo costituisce il presupposto per la valutazione di legittimità o illegittimità dell'annotazione contestata.

### *Considerato in diritto*

1. All'attenzione di questa Corte viene posta per la prima volta la questione, pure non sfuggita all'attenzione della dottrina fin dall'entrata in vigore della legge n. 164 del 1982, degli effetti della pronuncia di rettificazione di sesso su un matrimonio preesistente, regolarmente contratto dal soggetto che ha inteso esercitare il diritto a cambiare identità di genere in corso di vincolo, nell'ipotesi in cui né il medesimo soggetto né il coniuge abbiano intenzione di sciogliere il rapporto coniugale.

L'esigenza di definire esattamente il *thema decidendum* è dettata dalla natura del giudizio introdotto dalle ricorrenti ai sensi dell'art. 95 del d.P.R. n. 396 del 2000. Come evidenziato nella premessa in fatto, la controversia trae origine dall'intervenuta annotazione sui registri degli atti dello stato civile e degli atti di matrimonio, oltre che della doverosa rettificazione del sesso con riferimento ad A.B. anche della «cessazione degli effetti civili» del matrimonio contratto dalle ricorrenti, pur in mancanza di una pronuncia giudiziale espressa sul punto. La domanda rivolta al Tribunale ha avuto come oggetto immediato la rettificazione dell'annotazione nella parte relativa alla cessazione degli effetti civili del matrimonio contratto dalle ricorrenti, in quanto non preceduta da un accertamento giudiziale.

Ritiene, tuttavia, questa Corte che non possa essere accertato il corretto esercizio della funzione amministrativa svolta dall'ufficiale dello stato civile, peraltro in ossequio ad espresse direttive del Ministero dell'Interno, se non si chiarisce preventivamente quale sia l'efficacia della rettificazione del sesso di uno dei coniugi su di un precedente matrimonio regolarmente celebrato.

2. Una rapida disamina della normativa relativa agli atti dello stato civile evidenzia la natura meramente derivata, da una norma di legge o da un provvedimento giudiziale, dell'esercizio di tale potere amministrativo, a contenuto dichiarativo/esecutivo. In particolare, l'art. 5, primo comma, lettera a), del d.P.R. n. 396 del 2000 stabilisce che l'ufficiale, nel dare attuazione ai principi generali sul servizio dello stato civile, ha il compito di «aggiornare» tutti gli atti concernenti lo stato civile, essendogli vietato (art. 11, comma terzo) di enunciare dichiarazioni ed indicazioni diverse da quelle che sono stabilite o permesse per ciascun atto. Tale precisazione sta ad indicare che sull'atto di nascita o di matrimonio possono essere eseguite soltanto annotazioni relative ed inerenti a quell'atto (come l'eventuale sopravvenuto scioglimento del vincolo del matrimonio), ma non che non si debba aggiornarne il contenuto certatorio quando la condizione



preesistente si sia modificata nel rispetto delle prescrizioni di legge. In linea generale, gli artt. 453 cod. civ. e 102 del citato d.P.R. n. 396 del 2000 stabiliscono che le annotazioni possono essere disposte per legge o ordinate dall'autorità giudiziaria. È necessario "in ogni caso" (art. 102, terzo comma) che venga indicato l'atto o il provvedimento in base al quale esse sono eseguite.

In tale assetto normativo di riferimento appare evidente che nella specie l'ufficiale di stato civile, sulla base dell'art. 4 della legge n. 164 del 1982, ha provveduto, richiamando l'atto presupposto (la pronuncia di rettificazione di attribuzione di sesso), all'annotazione contestata, assunta come effetto automatico ed ineludibile dell'accertamento giudiziale compiuto. Più precisamente ha ritenuto che l'ordine di annotazione della rettificazione di attribuzione di sesso determinasse l'obbligo, sostenuto dal citato art. 4, di aggiornare anche il registro degli atti di matrimonio relativo alle posizioni delle parti ricorrenti.

Sulla base di questa lettura delle norme che regolano l'esercizio del diritto alla rettificazione del sesso nel nostro ordinamento si giustifica l'esercizio del potere da parte dell'ufficiale dello stato civile anche alla luce dell'art. 69 del d.P.R. n. 396 del 2000. Questa norma, che al primo comma regola specificamente gli atti di matrimonio, stabilisce alla lett. d) che in essi si fa annotazione delle "sentenze" di scioglimento o di cessazione degli effetti civili del matrimonio. Non ritiene questa Corte che dalla enunciazione sopra indicata possa conseguire la radicale carenza di potere dell'ufficiale di stato civile nell'esecuzione dell'annotazione contestata, dovendo la norma indicata essere interpretata in via sistematica, coordinandola con le cause di scioglimento del vincolo e di cessazione degli effetti civili del matrimonio previste dalla legge n. 898 del 1970 e, come nella specie, da leggi speciali (legge n. 164 del 1982). Nella specie l'ufficiale di stato civile ha quindi adempiuto ad un obbligo proveniente da una norma di legge, peraltro sorto sulla base di un titolo giudiziale che ne costituisce il presupposto. Il d.P.R. n. 396 del 2000 rappresenta invero un corpus normativo "servente", volto esclusivamente a disciplinare gli atti e i registri dello stato civile e le funzioni dei pubblici ufficiali competenti.

Così delimitata la finalità regolatrice del citato d.P.R., deve escludersi che possano desumersi dalle singole disposizioni in esso contenute i modelli matrimoniali e familiari esistenti o consentiti nel nostro ordinamento, i quali devono essere correttamente enucleati dal complesso dei principi costituzionali che unitamente alle regole di diritto positivo li disciplinano. Esclusa pertanto la configurazione dell'attività certatoria del pubblico ufficiale come eseguita in condizione di carenza di potere, la valutazione della legittimità dell'esercizio della funzione esercitata con l'annotazione della cessazione degli effetti civili del matrimonio legittimamente contratto dalle ricorrenti deriva necessariamente dall'esame delle norme che regolano gli effetti della rettificazione di attribuzione di sesso sui vincoli matrimoniali preesistenti.

3. La legge n. 164 del 1982, nel disciplinare la materia della rettificazione di attribuzione di sesso prevede(va) espressamente all'art. 4, nella formulazione in vigore fino al 4 ottobre 2011, che la sentenza di rettificazione di attribuzione di sesso, priva di effetto retroattivo, provochi lo scioglimento del matrimonio o la cessazione degli effetti civili conseguenti alla trascrizione del matrimonio celebrato con rito religioso.

Fino all'entrata in vigore della legge n. 74 del 1987 gli effetti della sentenza di rettificazione di attribuzione di sesso su un precedente vincolo matrimoniale erano disciplinati esclusivamente dal citato art. 4. Si riteneva, pressoché unanimemente, che con il passaggio in giudicato di tale sentenza si determinasse in via automatica e senza la necessità di una dichiarazione giudiziale apposita lo scioglimento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio preesistente. L'attenzione degli interpreti, pur non avendo mai trascurato questo peculiare profilo degli effetti della sentenza di rettificazione di attribuzione di sesso, era concentrata sul diritto del soggetto al quale era stato riconosciuto il diritto di mutare la propria identità di genere di legarsi e contrarre matrimonio con un partner di sesso diverso da quello scaturito dal percorso di autodeterminazione personale e dalla pronuncia giudiziale. Anche le indicazioni provenienti dalle sentenze della Corte Europea dei diritti dell'uomo (I. contro Regno Unito ricorso n. 25680/94; Goodwin contro Regno Unito, ricorso n. 28957/95; Grant contro Regno Unito ricorso n.32570/2003) erano tutte rivolte in quegli anni a consentire al soggetto che aveva mutato sesso il pieno godimento del diritto alla vita privata e familiare mediante la possibilità di contrarre matrimonio ai sensi dell'art. 12 della CEDU, o il godimento di diritti sociali conseguenti al genere mutato (trattamento pensionistico a partire dai 60 invece che 65 anni, derivante dall'attribuzione del genere femminile, caso Grant).

Come significativamente riconosciuto nella sentenza della Corte costituzionale n. 161 del 1985, con la legge n. 164 del 1982 il legislatore italiano ha accolto un concetto di identità sessuale nuovo e diverso rispetto al passato, "nel senso che ai fini di una tale identificazione viene conferito rilievo non più esclusivamente agli organi genitali esterni, quali accertati al momento della nascita ma anche ad elementi di carattere psicologico e sociale. Presupposto della normativa impugnata è, dunque, la concezione del sesso come dato complesso della personalità determinato da un insieme di fattori, dei quali deve essere agevolato o ricercato l'equilibrio". Il cambiamento d'identità di genere costituisce il



completamento di un processo teso verso la coincidenza tra “soma e psiche”. L’identificazione cromosomica del sesso non è più un fattore condizionante in modo ineluttabile l’identità di genere, dovendosi riconoscere alla persona umana il riconoscimento del diritto, alle condizioni previste dalle varie leggi che si sono susseguite nei paesi europei, a rettificare l’attribuzione originaria di sesso, coerentemente con il proprio equilibrio psico fisico.

L’attenzione del legislatore e della Corte costituzionale, in consonanza con gli orientamenti sopra indicati della CEDU, ancorché successivi e riferiti a Stati aventi strumenti legislativi diversi o carenti, è stata, in questa prima fase di applicazione delle leggi con le quali è stato riconosciuto il diritto alla rettificazione dell’attribuzione di sesso, prevalentemente rivolta ad includere nel catalogo aperto dell’autodeterminazione anche questo peculiare e spesso sofferto percorso personale e di assicurare, per il futuro, la possibilità di compiere scelte come il matrimonio coerenti con la nuova identità sessuale e di non essere discriminati nella fruizione dei diritti sociali. Vi è stata alla base la diffusa percezione della necessità di una netta soluzione di continuità con il passato del soggetto, in quanto caratterizzato da una condizione di genere non accettata e, partendo da questa premessa, oltre che dalla volontà di non aprire alcun varco alla possibilità di riconoscere matrimoni tra persone dello stesso sesso, si sono introdotte norme, variamente configurate, rivolte alla risoluzione dei rapporti coniugali precedenti. La tecnica normativa, sulla quale si tornerà nel prosieguo, è stata quella di richiedere come condizione per il riconoscimento del diritto alla rettificazione dell’attribuzione di sesso lo scioglimento del vincolo precedente o di far conseguire alla pronuncia giudiziale il medesimo effetto.

Come precisato nella richiamata sentenza della Corte costituzionale n. 161 del 1985, nella legge n. 164 del 1982 lo scioglimento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio conseguono alla sentenza che abbia disposto la rettificazione di attribuzione di sesso. Deve, pertanto, escludersi che nell’ampio spettro dei diritti e delle libertà riconducibili alla nuova legge, che secondo la stessa Corte costituzionale si colloca “nell’alveo di una civiltà giuridica in evoluzione, sempre più attenta ai valori, di libertà e dignità, della persona umana, che ricerca e tutela anche nelle situazioni minoritarie ed anomale”, sia ricompresa la scelta di conservare il preesistente vincolo matrimoniale, in quanto, proprio per il rilievo costitutivo dell’identità personale attribuito dalla legge (e dalla sentenza n. 161 del 1985) alla rettificazione dell’attribuzione di sesso, dopo la pronuncia giudiziale tale vincolo legherebbe una coppia dello stesso sesso.

Il bilanciamento d’interessi di rango costituzionale operato dal legislatore del 1982 e dalla Corte costituzionale risulta privo di ambiguità. Da un lato esiste il diritto al riconoscimento della vera identità del genere del soggetto che desidera rettificare il sesso che gli è stato attribuito alla nascita, dall’altro vi è l’interesse statale a non modificare i modelli familiari, nonostante il potenziale sacrificio del diritto alla vita privata e familiare che tale bilanciamento determina, non ritenendosi coerente con il sistema di valori fondanti l’ordinamento costituzionale e di diritto interno (considerati al momento di entrata in vigore della legge) l’estensione del diritto all’autodeterminazione fino al punto da consentire la scelta sulla conservazione del vincolo matrimoniale precedentemente contratto *secundum legem*.

4. Così delineati i contenuti dell’opzione operata dal legislatore del 1982, deve concludersi per l’operatività *ope legis* della causa di scioglimento del vincolo, una volta passata in giudicato la pronuncia di rettificazione di attribuzione di sesso. Solo mediante questa interpretazione della norma si perviene al rispetto della *ratio* legislativa rivolta ad escludere la facoltà di scelta sulla conservazione del vincolo. Attesa l’univocità dell’interpretazione della norma anche alla luce della sentenza della Corte cost. n. 161 del 1985 ed in linea con le opzioni delle legislazioni europee sul concreto atteggiarsi del bilanciamento degli interessi in gioco, risulta agevole l’indagine sulla questione, sollevata dalle ricorrenze, relativa alla esclusività di questa lettura della norma anche dopo l’entrata in vigore della legge n. 74 del 1987.

L’art. 3 della legge n. 898 del 1970, come modificato dall’art. 7 della legge n. 74 del 1987, ha aggiunto alle altre ipotesi di scioglimento o di cessazione degli effetti civili del matrimonio quella relativa al passaggio in giudicato della sentenza di rettificazione di attribuzione di sesso. Poiché la norma si apre con la locuzione «lo scioglimento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio può essere “domandato” da uno dei coniugi», secondo la prospettazione delle ricorrenze deve escludersi quanto meno dall’entrata in vigore della legge n. 74 del 1987 che detta pronuncia determini *ope legis* e senza bisogno di una statuizione giudiziale *ad hoc* lo scioglimento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio, tanto più che anche l’art. 4 della legge n. 164 del 1982 sancisce l’applicabilità delle disposizioni della legge n. 898 del 1970 e successive modificazioni. Si osserva inoltre da parte delle stesse ricorrenze, del tutto correttamente, che tutte le altre ipotesi descritte dal citato art. 3 richiedono una pronuncia giudiziale.

Come agevolmente riscontrabile dall’esame della novella e dalla lettura della relazione illustrativa, con la legge n. 74 del 1987 non è stata operata alcuna innovazione rispetto al sistema preesistente in ordine ai modelli familiari, non essendo stata questa la finalità dell’intervento legislativo, né si è proceduto ad una radicale modifica dei casi di scioglimento del matrimonio. La novella appare finalizzata alla razionalizzazione del sistema preesistente, caratterizzato da un regime giuridico ormai datato relativamente al diritto transitorio e all’instaurazione di un modello processuale più spedito ed efficiente. All’interno di quest’opera di ammodernamento delle norme sostanziali e di innovazione delle forme processuali è stata aggiunta tra le ipotesi di scioglimento del matrimonio quella di cui all’art. 3, quarto comma,



lettera g), riguardante specificamente il passaggio in giudicato della sentenza di rettificazione di attribuzione di sesso. Non può, conseguentemente, farsi discendere da un intervento normativo avente una finalità inequivocamente così circoscritta il risultato di una modificazione, ancorché in termini numericamente limitati, dei modelli matrimoniali preesistenti, come si verificherebbe accogliendo l'opzione interpretativa indicata dalle parti ricorrenti. L'introduzione della lettera g) costituisce invece la logica conseguenza del riferimento all'applicabilità della legge n. 898 del 1970, già contenuta nell'art. 4 della legge n. 164 del 1982. Poiché la legge n. 74 del 1987 ha radicalmente mutato il modello processuale relativo al procedimento divorzile, è stato ritenuto dal legislatore necessario estendere l'applicazione del rito camerale anche alle controversie consequenziali (relative ai figli minori o patrimoniali) allo scioglimento automatico del vincolo nell'ambito del nuovo procedimento.

Si deve, conseguentemente, ritenere che questa sia l'unica interpretazione logicamente e sistematicamente desumibile dal sistema dei modelli matrimoniali codificato nel nostro ordinamento e dalla complessiva *ratio* della legge n. 164 del 1982, interamente ispirata dall'esigenza di favorire la corrispondenza tra soma e psiche nell'individuazione della identità di genere senza modificare il preesistente regime giuridico dei rapporti coniugali. Pertanto l'inclusione della lett. g) nell'art. 3 della legge n. 898 del 1970 non comporta che lo scioglimento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio per effetto della rettificazione di attribuzione di sesso debbano essere inevitabilmente contenuti in una pronuncia giudiziale, in quanto la norma che ha introdotto questa causa solutoria (art. 4 legge n. 164 del 1982) ne ha stabilito l'operatività automatica in conseguenza soltanto del passaggio in giudicato (indicato espressamente nell'art. 3, quarto comma, lettera g) della legge n. 898 del 1970, ma da ritenersi implicitamente desumibile già dalla formulazione del citato art. 4) della sentenza di rettificazione di attribuzione di sesso.

5. Esclusa, pertanto, la necessità che lo scioglimento del vincolo debba conseguire ad una domanda di parte, occorre tuttavia verificare se l'interpretazione coordinata dell'art. 4 della legge n. 164 del 1982 e dell'art. 3 legge n. 898 del 1970 non conduca comunque all'inevitabilità di una pronuncia giudiziale, anche in assenza di domanda.

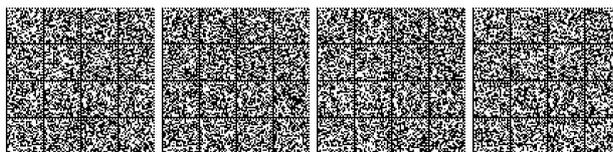
È stata adombrata da qualche interprete ed ha trovato parziale riscontro nella giurisprudenza di merito l'ipotesi di una pronuncia officiosa di scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio, da adottarsi unitamente alla pronuncia di rettificazione di attribuzione di sesso. Con questa soluzione, si afferma, si salvaguarderebbe l'operatività automatica della causa di scioglimento, ma anche il principio della riserva assoluta di giurisdizione che governa il regime giuridico degli status.

La soluzione presta il fianco a radicali critiche. In primo luogo essa non appare rispettosa della lettura coordinata dell'art. 4 della legge n. 164 del 1982 e dell'art. 3, quarto comma, lett. g) della legge n. 898 del 1970, risultando l'operatività automatica dell'effetto solutorio condizionata al passaggio in giudicato della sentenza di rettificazione di attribuzione di sesso e non alla mera pronuncia.

Peraltro, al di là dell'ostacolo formale sopra illustrato, si ravvisa una ragione sostanziale ostativa all'accoglimento di questa opzione interpretativa ben più significativa. Lasciare la declaratoria di scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio all'iniziativa officiosa del tribunale determina l'effetto di ancorare l'effetto solutorio esclusivamente alla scelta del tribunale, creando un'ingiustificata disparità di trattamento tra le coppie coniugate che versano in questa peculiare condizione, in quanto lo scioglimento del vincolo si verificherebbe *secundum eventum litis*, ovvero subordinatamente all'esercizio di tale potere officioso. Si tratta, all'evidenza, di una soluzione irragionevole e discriminatoria del tutto inidonea a fornire una risposta adeguata al rilievo costituzionale degli interessi in gioco.

Né l'iniziativa giudiziale può essere attribuita al pubblico ministero, al quale deve essere notificato, a pena di nullità, l'atto introduttivo del giudizio di rettificazione di sesso, in quanto tale organo ha il limitato potere d'intervenire, ai sensi degli artt. 70 e 72 cod. proc. civ., ma non di promuovere l'azione relativa allo scioglimento del vincolo. La natura personalissima dei diritti coinvolti in tali giudizi incide, infatti, sulla natura e il contenuto della partecipazione del pubblico ministero, il quale ai sensi dell'art. 5, quinto comma, legge n. 898 del 1970 nel giudizio di divorzio può esclusivamente proporre impugnazione (e non esercitare autonomamente azione) avverso le statuizioni relative agli interessi patrimoniali dei figli minori o legalmente incapaci, essendo esclusa qualsiasi sua iniziativa officiosa con riferimento alle specifiche vicende del rapporto coniugale.

Alla medesima conclusione si giunge alla luce dell'attuale disciplina del procedimento di rettificazione di attribuzione di sesso introdotta dal d.lgs. n. 150 del 2011. L'art. 31, infatti, come l'abrogato art. 2 della legge n. 164 del 1982, prevede la partecipazione del pubblico ministero come mero interveniente, oltre che la notificazione dell'atto introduttivo del giudizio al coniuge ed ai figli. Peraltro la norma sembra rafforzare l'effetto solutorio sul vincolo matrimoniale preesistente laddove stabilisce che la sentenza di rettificazione di attribuzione di sesso "determina" (e non "provoca") lo scioglimento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio, sottolineando l'automatismo e l'operatività *ope legis* dell'effetto predetto.



In conclusione, come sottolineato dalla prevalente dottrina, la scelta del legislatore, pienamente confermata anche dalla novella introdotta con l'art. 31 del d.lgs. n. 150 del 2011 (cazione temporis non applicabile alla fattispecie dedotta nel presente giudizio), risulta univocamente quella di aver introdotto una fattispecie di divorzio "imposto" *ex lege* che non richiede, al fine di produrre i suoi effetti, una pronuncia giudiziale *ad hoc*, salva la necessità della tutela giurisdizionale limitatamente alle decisioni relative ai figli minori.

6. Tale soluzione obbligata pone l'interrogativo della sua compatibilità con il sistema costituzionale, integrato dalla Convenzione Europea dei diritti dell'uomo come interpretata dalla Corte di Strasburgo (da ritenersi operante come parametro interposto), di riconoscimento e tutela del diritto ad autodeterminarsi nelle scelte relative all'identità personale, di cui la sfera sessuale esprime un carattere costitutivo; del diritto alla conservazione della preesistente dimensione relazionale, quando essa assuma i caratteri della stabilità e continuità propri del vincolo coniugale; del diritto a non essere ingiustificatamente discriminati rispetto a tutte le altre coppie coniugate, alle quali è riconosciuta la possibilità di scelta in ordine al divorzio; del diritto dell'altro coniuge di scegliere se continuare la relazione coniugale. Il quesito che s'impone, sotto i profili considerati, consiste nella valutazione dell'adeguatezza del sacrificio imposto all'esercizio di tali diritti dall'imperatività dello scioglimento del vincolo per entrambi i coniugi.

Ritiene questa Corte che, limitatamente agli aspetti sopra delineati, vi siano fondati dubbi di legittimità costituzionale in ordine alla soluzione normativa adottata dal legislatore italiano del divorzio "imposto" alla coppia coniugata che sia stata "attraversata" dalla rettificazione di sesso di uno dei suoi componenti.

La rilevanza della questione deriva dalle già svolte considerazioni sul diretto ed esclusivo nesso eziologico esistente tra la qualificazione giuridica degli effetti della pronuncia di rettificazione del sesso sul rapporto coniugale in atto e la soluzione del quesito riguardante il corretto esercizio del potere dell'ufficiale dello stato civile nella annotazione della cessazione degli effetti civili del matrimonio, in mancanza di una preventiva statuizione giudiziale *ad hoc* che contenga anche l'ordine di annotazione. Sulla base dell'attuale assetto normativa, in conclusione, il ricorso dovrebbe essere rigettato. Nell'ipotesi contraria la conseguenza sarebbe la cassazione del decreto impugnato. Risulta, pertanto, evidente l'incidenza del sospetto d'incostituzionalità sotto i profili e nei termini di seguito illustrati.

7. La norma della cui legittimità costituzionale si dubita è, in primo luogo, l'art. 4 della legge n. 164 del 1982, applicabile *ratione temporis* ed abrogata dall'art. 36 del d.lgs. n. 150 del 2011, nella parte in cui stabilisce che la sentenza di rettificazione di attribuzione di sesso provoca lo scioglimento del matrimonio o la cessazione degli effetti civili conseguenti alla trascrizione di quello celebrato con rito religioso, così introducendo nel nostro ordinamento l'unica ipotesi di divorzio "imposto" *ex lege*. Peraltro, l'art. 31 del d.lgs. n. 150 del 2011, che ha sostanzialmente sostituito il previgente art. 4, contiene la medesima previsione utilizzando il predicato verbale "determina" al posto di "provoca", con effetto rafforzativo dell'operatività automatica dello scioglimento del vincolo come conseguenza della rettificazione di attribuzione di sesso.

In linea generale si ritiene che l'esercizio del diritto individuale al riconoscimento della propria effettiva identità di genere rispetto a quella determinata dal corredo cromosomico produca, alla luce del regime giuridico sopra illustrato, una compressione del tutto sproporzionata dei diritti della persona legati alla sfera relazionale intersoggettiva, mediante un'ingerenza statale diretta e non altrimenti eliminabile, neanche limitata al soggetto destinatario della pronuncia di rettificazione di attribuzione di sesso, ma estesa anche al coniuge, ancor più ingiustificatamente colpito da tale interferenza.

I parametri costituzionali coinvolti dall'inadeguato bilanciamento d'interessi costituzionalmente rilevanti operato dal legislatore sono molteplici. In primo luogo appare dubbia la compatibilità del cd. divorzio "imposto" con gli artt. 2 e 29 della Costituzione, nonché con i parametri interposti costituiti dagli artt. 8 e 12 della CEDU. Va al riguardo osservato che, pur essendo l'ordinamento italiano tuttora caratterizzato dall'assenza di norme che attribuiscono riconoscimento giuridico alle cd. famiglie di fatto ed alle coppie formate da persone dello stesso sesso, il rilievo costituzionale di tali unioni, anche con riferimento ai parametri interposti costituiti dalla CEDU, è stato sancito dalla Corte costituzionale (sent. n. 138 del 2010) e dalla giurisprudenza di legittimità (sent. n. 4184 del 2012), oltre che dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo (sentenza 24 giugno 2010 caso Schalk e Kopf). Alla luce dei nuovi principi stabiliti in queste pronunce si può affermare:

la scelta di estendere il modello matrimoniale anche ad unioni diverse da quella eterosessuale è rimessa al legislatore ordinario. Non sussiste un vincolo costituzionale (art. 29 Cost.) o proveniente dall'art. 12 della CEDU in ordine all'esclusiva applicabilità del modello matrimoniale alle unioni eterosessuali (Corte cost. n. 138 del 2010; CEDU caso Schalk e Kops);

l'art. 12, da leggersi anche alla luce dell'art. 8 della Carta dei diritti dell'Unione Europea, tutela anche modelli matrimoniali diversi da quello eterosessuale, lasciando alla legislazione degli Stati e al loro apprezzamento la scelta di estendere o limitare le tipologie di unioni che possono legarsi anche mediante il vincolo matrimoniale vero e proprio (CEDU sentenza 24/6/2010 caso Schalk e Kopf);



il carattere dell'eterosessualità non costituisce più, di conseguenza, un canone di ordine pubblico né interno (Corte cost. 138 del 2010; Cass. 4184 del 2012) né internazionale (CEDU sentenza Schalk e Kopf);

le unioni che siano fondate su una stabile e continuativa *affectio*, ancorché non riconducibili al modello matrimoniale, ricevono la copertura costituzionale diretta dell'art. 2 (Corte cost. 138 del 2010), nonché dell'art. 8 della CEDU (Caso Schalk e Kopf). Tale riconoscimento non si limita alla libertà di vivere la propria condizione di coppia ovvero di non nascondere le scelte riguardanti la sfera emotiva individuale, ma si estende al riconoscimento della situazione oggettiva della stabile convivenza e dei diritti che conseguono alla creazione e al consolidamento di questa formazione sociale costituzionalmente e convenzionalmente garantita. Nell'endiadi «diritto alla vita privata e familiare», contenuta nell'art. 8 della CEDU, l'attenzione, dopo il consolidamento dei diritti individuali, si è rivolta alle conseguenze relazionali delle scelte personali e private, ovvero alla dimensione «familiare» di tali scelte, nell'accezione che a tale attributo dà la giurisprudenza della CEDU, sostanzialmente coincidente con il contenuto delle «formazioni sociali» cui si riferisce l'art. 2 della Costituzione.

In questo quadro profondamente rinnovato e sempre più frequentemente arricchito dalla felice «contaminazione» delle fonti costituzionali europee, convenzionali ed internazionali, in cui si collocano i diritti delle persone, deve essere valutata la compatibilità costituzionale dell'art. 4 della legge n. 164 del 1982 rispetto ai parametri costituiti dagli artt. 2 e 29 Cost., e nella loro qualità di norme interposte ex artt. 10, primo comma, e 117 Cost., degli artt. 8 e 12 della CEDU, non omettendo di considerare che la stessa Corte costituzionale nella pronuncia n. 161 del 1985 ha riconosciuto che questa legge «si colloca nell'alveo di una civiltà giuridica in evoluzione».

Al riguardo deve osservarsi che lo scioglimento del vincolo coniugale, disposto *ex lege* come conseguenza automatica della rettificazione dell'attribuzione di sesso, determina l'eliminazione «chirurgica» di una relazione stabile e continuativa che ha dato vita ad un nucleo familiare, costituzionalmente protetto dall'art. 29 Cost. All'interno dell'*affectio coniugalis*, consacrata dalla celebrazione del matrimonio, è maturata la scelta di uno dei partners della rettificazione di attribuzione di sesso, verosimilmente, in mancanza dello scioglimento volontario del vincolo, condivisa dall'altro. La univoca previsione normativa esclude, in prospettiva futura, qualsiasi rilievo all'esistenza e alla stabilità di tali tipologie di relazioni, ignorandone il rilievo primario di formazioni sociali costituzionalmente garantite, all'origine, dagli artt. 2 e 29 Cost., in un contesto costituzionale nel quale è ormai largamente condivisa l'esigenza di riconoscere alle unioni di fatto, anche tra persone dello stesso sesso, uno statuto giuridico di diritti ed obblighi che quanto meno «in specifiche situazioni» (così Corte cost. n. 138 del 2010) assicurino un trattamento omogeneo a quello delle coppie coniugate, proprio in virtù della copertura costituzionale ad esse attribuita dallo sviluppo degli orientamenti delle Corti, sopra illustrato.

Le scelte appartenenti alla sfera emotiva ed affettiva costituiscono il fondamento dell'autodeterminazione. Esse, nella nostra cultura giuridica, si esplicano al di fuori di qualsiasi ingerenza statale. Sul canone indefettibile del consenso è fondato in via esclusiva l'istituto del matrimonio, dalla costituzione del vincolo al suo scioglimento. Si tratta dell'esercizio di un diritto personalissimo, delimitato da condizioni minime di accesso, nel quale si manifesta una tra le più rilevanti scelte della vita. L'opzione normativa del divorzio «imposto» *ex lege* al soggetto che si è determinato a rettificare il proprio sesso e all'altro coniuge incide sul contenuto minimo ed ineludibile del predetto diritto e mina alla radice lo stesso diritto all'identità di genere che la rettificazione di sesso intende riconoscere, in quanto produce l'esclusione di un'altra dimensione di pari rilievo, quella relazionale, all'interno della quale la scelta operata trova generalmente la sua più rilevante manifestazione. La questione relativa alla compatibilità costituzionale di un regime giuridico che da un lato riconosce il diritto alla rettificazione dell'attribuzione di sesso e dall'altro determina il mutamento della condizione giuridica relazionale preesistente ha assunto un rilievo primario anche in altri paesi europei, rendendo necessario l'intervento delle Corti costituzionali e, di recente, della CEDU. Nel 2009, infatti, analogo quesito è stato sottoposto alla Corte costituzionale tedesca. In questo Stato la legislazione relativa al diritto alla rettificazione dell'attribuzione di sesso (salve altre differenziazioni di regime non rilevanti in questa sede) si fondava sulla preventiva necessità di sciogliere il vincolo matrimoniale preesistente come condizione di ammissibilità dell'azione. In comune con la legislazione italiana vi era dunque la necessità di porre fine al matrimonio preesistente, come «prezzo» da pagare per il riconoscimento del diritto all'effettiva identità di genere. La Corte costituzionale tedesca (pronuncia BVerfG, 1 BvL 10/051) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma in questione, ritenendo che la richiesta di estinguere il matrimonio sia produttiva di una limitazione sostanziale del diritto al riconoscimento legale della propria identità personale, in quanto impone al richiedente di scegliere tra due diritti ugualmente protetti dalla Costituzione. Ha affermato la Corte tedesca che le caratteristiche essenziali del matrimonio sono l'aspettativa di una durevole comunità di vita e la volontarietà dello scioglimento del vincolo e che su di esse lo Stato non può interferire. La decisione non incide in alcun modo sul contenuto tradizionale del matrimonio né determina l'apertura verso l'instaurazione di matrimoni con persone dello stesso sesso, non consentiti dalla legge tedesca. Pur essendo possibile una limitazione dei diritti fondamentali della persona, ove giustificata da un fine legittimo e realizzata con un mezzo proporzionato all'obiettivo, il riconoscimento della possibilità di proseguire il rapporto matrimoniale, nell'ipotesi in cui uno dei coniugi abbia mutato sesso,



lascia inalterata l'unione nella sua configurazione tradizionale, mentre la soluzione contraria mina alla radice il diritto all'identità personale del richiedente e il diritto al matrimonio dell'altro coniuge. Con questa pronuncia, peraltro, viene colta la profonda differenza tra le nozioni di "identità di genere" ed "orientamento sessuale" (ampiamente sottolineata anche nella sentenza della Corte cost. n. 138 del 2010) ed è affermato che la rimozione dello scioglimento coattivo del vincolo coniugale non determina l'introduzione indiretta della possibilità di contrarre matrimonio tra persone dello stesso sesso, essendo il percorso psicologico e, frequentemente, medico chirurgico legato alla condizione di transessualità ontologicamente diverso da quello compiuto dal soggetto che si determina verso l'uno o l'altro orientamento sessuale.

In precedenza, anche la Corte costituzionale austriaca, con la pronuncia n. 17849 dell'8 giugno 2006, aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma che stabiliva l'intrascrivibilità della rettificazione di sesso in mancanza dello scioglimento del vincolo pregresso. La norma censurata è stata ritenuta in contrasto con il diritto dell'individuo al rispetto della sua vita privata, così come sancito dall'art. 8 CEDU. In un ordinamento come quello austriaco, che esclude il riconoscimento di matrimoni contratti tra persone dello stesso sesso, la Corte costituzionale ha ritenuto che la peculiarità della condizione personale di chi chiede la rettificazione di attribuzione di sesso e il diritto alla continuazione di un legame duraturo e stabile come il matrimonio non possano essere sacrificati senza il consenso dei coniugi.

Deve, pertanto, affermarsi che l'ingerenza statale situata "a monte" o "a valle" del procedimento di rettificazione di attribuzione di sesso, consistente nell'obbligo preventivo o nell'effetto solutorio successivo sul vincolo coniugale, determina la lesione di un diritto che ha la stessa natura, ampiezza e centralità, nello sviluppo della personalità dell'essere umano, di quello all'identità di genere. Ne risulta minato alla radice il diritto all'autodeterminazione del soggetto che intende procedere alla rettificazione di attribuzione di sesso, conseguendo a tale opzione la eliminazione per il futuro del diritto alla vita familiare, realizzato mediante la scelta del vincolo matrimoniale e, dunque, dotato del massimo grado di tutela giuridica. Per effetto della rettificazione dell'attribuzione di sesso il preesistente matrimonio rimane privato di qualsiasi ancoraggio giuridico e di qualsiasi forma di tutela, pur essendo stato legittimamente celebrato e, ciò che più rileva, pur mancando il consenso di entrambi i coniugi alla produzione di tale radicale effetto.

Il *vulnus* al diritto a mantenere ferma l'opzione per la vita familiare coniugale appare ancor più accentuato nei confronti dell'altro coniuge, costretto a subire le gravi conseguenze sulla sua sfera emotiva, e sull'assetto giuridico delle proprie scelte relazionali, della rettificazione di sesso operata dall'altro coniuge, trovandosi ipso iure, e in contrasto con la propria volontà, nella condizione di essere privato dello status coniugale. Il sacrificio, in questa ipotesi, è del tutto unilaterale e privo di alcuna compensazione, costituendo esclusivamente la soppressione, mediante ingerenza statale, della volontà individuale nell'esercizio del diritto personalissimo allo scioglimento del matrimonio. Gli effetti imperativi della norma non trovano alcun bilanciamento rispetto alla posizione del coniuge che si trova privato di un fondamentale diritto della persona, costituzionalmente garantito dagli artt. 2 e 29 Cost.

Appare pertanto configurabile un contrasto tra l'art. 4 della legge n. 164 del 1982 e gli artt. 2 e 29 della Costituzione e con gli artt. 8 e 12 della CEDU, nella parte in cui la norma censurata fa conseguire come effetto automatico del passaggio in giudicato della pronuncia di rettificazione di attribuzione di sesso lo scioglimento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio contratto dal soggetto che ha esercitato il diritto sopra indicato, con conseguenze irreparabili sulla conservazione del vincolo anche nei confronti dell'altro coniuge.

Conforta il prospettato dubbio di costituzionalità, sotto il profilo del parametro interposto degli artt. 8 e 12 della CEDU, una recentissima pronuncia della Corte europea dei diritti umani (Caso H. contro Finlandia 13 novembre 2012), nella quale viene affrontata una questione analoga a quello oggetto del presente giudizio. Nell'ordinamento finlandese per poter registrare la rettificazione dell'attribuzione di sesso, qualora il richiedente sia unito in matrimonio, è necessario il preventivo consenso dell'altro coniuge al fine di trasformare il matrimonio in unione civile registrata (civil partnership). La Corte ritiene che nella specie coesistano due posizioni in conflitto che necessitano di un adeguato bilanciamento: il diritto al rispetto della vita privata e familiare di chi richiede la predetta registrazione (nella specie costituita dall'attribuzione di un codice identificativo del genere) e l'interesse dello Stato a mantenere intatti i modelli matrimoniali predefiniti per legge. Rilevato che nel sistema finlandese è previsto il riconoscimento giuridico delle unioni tra persone dello stesso sesso e che le modalità di tutela di questa stabile e duratura relazione sono sostanzialmente identiche a quelle del matrimonio, anche in ordine ai diritti dei figli, la Corte EDU ha osservato che il bilanciamento d'interessi compiuto dal legislatore non risulta sproporzionato né sotto il profilo dell'art. 8, né sotto quello dell'art. 12, né infine sotto quello dell'art. 14, non essendo discriminatoria la scelta normativa compiuta.

Alla luce delle indicazioni fornite da detta pronuncia della Corte Europea dei diritti umani la mancanza di proporzionalità e l'ingiustificata ingerenza statale appaiono senz'altro ravvisabili, in ordine ai parametri costituiti dagli artt. 8 e 12, in un sistema che non offre alcuna alternativa ai coniugi, determinando una netta e definitiva soluzione di continuità tra passato e esente della relazione coniugale e decretandone la irreversibile caducazione.



Ed invero nel nostro ordinamento, da uno stato di massima stabilità e protezione giuridica costituzionale e di diritto positivo non soltanto codicistico, si trasforma, contro la volontà dei componenti la coppia coniugata, verso una condizione di totale indeterminatezza — attesa l'inesistenza di alternative o di soluzioni gradate enucleabili dal sistema — del contesto giuridico all'interno del quale collocare la relazione dotata all'origine del grado massimo di tutela. Non può essere trascurato, peraltro, che la sfera dei diritti complessivamente connessi alla rettificazione di sesso ed al fenomeno del transessualismo è del tutto peculiare e non omologabile od equiparabile alla condizione della coppia dello stesso sesso che richiedono a vario titolo il riconoscimento delle proprie relazioni stabili. Occorre ancora osservare che del tutto insufficienti ad attuare un adeguato bilanciamento d'interessi risultano le indicazioni provenienti dalla pronuncia della Corte cost. n. 138 del 2010 e da questa Corte con la sentenza n. 4184 del 2012, in ordine alla riconducibilità delle unioni tra persone dello stesso sesso alle formazioni sociali costituzionalmente rilevanti, con conseguente sistema di tutele "in specifiche situazioni", attesa l'incompatibilità tra la condizione della coppia che non può accedere all'unione coniugale e quella di chi ha legittimamente scelto un'unione coniugale proprio in virtù della duratura cristallizzazione dei diritti e degli obblighi ad essa connessi.

8. Si profila inoltre un rilevante sospetto di incostituzionalità della norma in esame rispetto al parametro costituzionale costituito dall'art. 24 Cost.

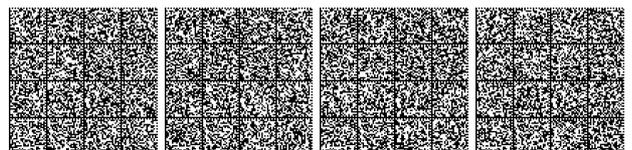
Ed invero l'art. 2 della legge n. 164 del 1982 (e l'attualmente vigente art. 31 del d.lgs. n. 150 del 2011) nel procedimento di rettificazione di attribuzione di sesso prevede la notificazione del ricorso al coniuge ed ai figli, ma la posizione di litisconsorte in tale giudizio, con la conseguente facoltà di adottare le scelte difensive attinenti all'oggetto, non esclude che il coniuge resti totalmente privo di tutela con riguardo all'effetto automatico dello scioglimento del vincolo a seguito del passaggio in giudicato della sentenza di rettificazione di sesso, non potendo egli opporsi né in quella sede né in separato giudizio a tale scioglimento.

9. L'ingiustificata compressione del diritto di agire giudizialmente a tutela del mantenimento dell'unione coniugale riguarda peraltro anche il coniuge che procede alla rettificazione di sesso, il quale può agire per il riconoscimento del diritto ad una diversa identità di genere, ma deve subire, senza alcuna tutela giurisdizionale, gli effetti di questa decisione sul vincolo coniugale preesistente.

10. Sorge, infine, non ravvisandosi alcuna altra ipotesi di divorzio "imposto" *ex lege* che si produca senza l'impulso giudiziale di almeno uno dei coniugi, un ulteriore dubbio di costituzionalità del più volte citato art. 4 della legge n. 164 del 1982, rispetto al parametro costituzionale costituito dall'art. 3 Cost., correlato all'art. 24. Con riferimento a tale specifico parametro devono essere assunte come *tertium comparationis* le ipotesi di scioglimento del vincolo o cessazione degli effetti civili del matrimonio indicate nell'art. 3 legge n. 898 del 1970, sub. 1, lettere *a*), *b*), *c*) e sub 2), lettera *d*), che non richiedono da parte del giudice alcun controllo sull'effettiva disgregazione della convivenza familiare, in quanto si tratta di cause solutorie che, per la estrema gravità delle condotte che ne costituiscono il nucleo, sono ritenute, con una valutazione astratta e predeterminata compiuta dal legislatore, radicalmente impeditive della continuazione della convivenza coniugale. La riserva di giurisdizione e la necessità della domanda di parte, tuttavia, non vengono meno neanche in queste fattispecie, assimilabili sotto il profilo della non necessità di un sindacato sulla concreta ed oggettiva situazione coniugale all'ipotesi di cui alla lettera *g*) oggetto di censura. La diversità di regime giuridico, sotto il duplice profilo della necessità dell'accertamento giudiziale e della volontarietà (quanto meno di uno dei coniugi) della scelta relativa allo scioglimento del vincolo, relativa alle ipotesi da ultimo descritte comparate a quella di cui all'art. 4 della legge n. 164 del 1982 risulta del tutto priva di una ragionevole giustificazione, alla luce degli artt. 3 e 24 Cost.

11. In conclusione, ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza, devono essere sollevate per le ragioni sopra illustrate:

1) la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge n. 164 del 1982, nella formulazione anteriore all'abrogazione intervenuta per effetto dell'art. 36 del d.lgs. n. 150 del 2011, nella parte in cui dispone che la sentenza di rettificazione di attribuzione di sesso provoca l'automatica cessazione degli effetti civili conseguenti alla trascrizione del matrimonio celebrato con rito religioso senza la necessità di una domanda e di una pronuncia giudiziale, con riferimento ai parametri costituzionali degli artt. 2 e 29 Cost., e, in qualità di norme interposte, ai sensi degli artt. 10, primo comma, e 117 Cost., degli artt. 8 e 12 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo con riguardo ad entrambi i coniugi;



2) la questione di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 4 della legge n. 164 del 1982 con riferimento al parametro costituzionale dell'art. 24 Cost., nella parte in cui prevedono la notificazione del ricorso per rettificazione di attribuzione di sesso all'altro coniuge, senza riconoscere a quest'ultimo il diritto di opporsi allo scioglimento del vincolo coniugale nel giudizio in questione, né di esercitare il medesimo potere in altro giudizio, essendo esclusa la necessità di una pronuncia giudiziale dalla produzione *ex lege* dell'effetto solutorio in virtù del passaggio in giudicato della sentenza di rettificazione di attribuzione di sesso;

3) la questione di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 4 della legge n. 164 del 1982 con riferimento all'art. 24 Cost., negli stessi termini di cui sub 2), con riguardo al coniuge che ha ottenuto la rettificazione di attribuzione di sesso;

4) la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge n. 164 del 1982 con riferimento al parametro costituzionale dell'art. 3 Cost., per l'ingiustificata disparità di regime giuridico tra l'ipotesi di scioglimento automatico, operante *ex lege*, del vincolo coniugale previsto da tale norma in relazione all'art. 3, quarto comma, lettera g) della legge n. 898 del 1970 e successive modificazioni e le altre ipotesi indicate in detto art. 3, sub. 1, lettere a), b), c) e sub 2 lettera d).

*P.Q.M.*

*Visti gli artt. 134 Cost. e 23 e ss. della legge n. 87/53, dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le seguenti questioni di legittimità costituzionale:*

1) *la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge n. 164 del 1982, nella formulazione anteriore all'abrogazione intervenuta per effetto dell'art. 36 del d.lgs n. 150 del 2011, nella parte in cui dispone che la sentenza di rettificazione di attribuzione di sesso provoca l'automatica cessazione degli effetti civili conseguenti alla trascrizione del matrimonio celebrato con rito religioso senza la necessità di una domanda e di una pronuncia giudiziale, con riferimento ai parametri costituzionali degli artt. 2 e 29 Cost., e, in qualità di norme interposte, ai sensi degli artt. 10, primo comma, e 117 Cost., degli artt. 8 e 12 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo;*

2) *la questione di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 4 della legge n. 164 del 1982 con riferimento al parametro costituzionale dell'art. 24 Cost., nella parte in cui prevedono la notificazione del ricorso per rettificazione di attribuzione di sesso all'altro coniuge, senza riconoscere a quest'ultimo il diritto di opporsi allo scioglimento del vincolo coniugale nel giudizio in questione, né di esercitare il medesimo potere in altro giudizio, essendo esclusa la necessità di una pronuncia giurisdizionale dalla produzione *ex lege* dell'effetto solutorio in virtù del passaggio in giudicato della sentenza di rettificazione di attribuzione di sesso;*

3) *la questione di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 4 della legge n. 164 del 1982 con riferimento all'art. 24 Cost., negli stessi termini di cui sub 2), in relazione al coniuge che ha ottenuto la rettificazione di attribuzione di sesso;*

4) *la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge n. 164 del 1982 con riferimento al parametro costituzionale dell'art. 3 Cost., per l'ingiustificata disparità di regime giuridico tra l'ipotesi di scioglimento automatico, operante *ex lege*, del vincolo coniugale previsto da tale norma in relazione all'art. 3, quarto comma, lettera g) della legge n. 898 del 1970 e successive modificazioni e le altre ipotesi indicate in detto art. 3, sub. 1, lettere a), b), c) e sub 2 lettera d).*

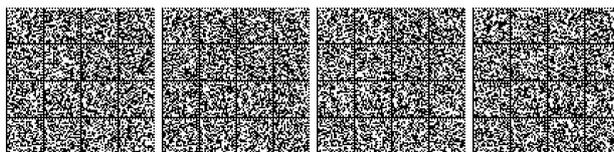
*Dispone l'immediata trasmissione degli atti e della presente ordinanza, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte comunicazioni e notificazioni, alla Corte costituzionale e sospende il giudizio.*

*Ordina la notificazione della presente ordinanza alle parti in causa, al Pubblico Ministero e al Presidente del Consiglio dei Ministri e la sua comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

*Dispone che in caso di diffusione siano omesse le generalità delle parti.*

Così deciso in Roma nella camera di consiglio della prima sezione civile del 12 febbraio 2013.

*Il Presidente:* LUCCIOLI



## N. 215

*Ordinanza del 27 novembre 2012 emessa dal Tribunale di Sant'Angelo dei Lombardi nel procedimento civile promosso da Guglielmo Francesco contro Ministro dell'istruzione e della ricerca scientifica - Ufficio scolastico regionale per la Campania.*

**Istruzione pubblica - Personale non di ruolo (sia docente che non docente) - Diritto alla maturazione degli aumenti economici biennali spettanti al personale non di ruolo a tempo indeterminato - Mancata previsione - Violazione del principio di uguaglianza per ingiustificato diverso trattamento di situazioni omogenee - Violazione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Violazione di norme di diritto internazionale e di obblighi derivanti dalla normativa comunitaria.**

- Legge 11 luglio 1980, n. 312, art. 53, comma terzo.
- Costituzione, artt. 3, 11, 36 e 117, primo comma.

**Istruzione pubblica - Personale docente di religione dopo quattro anni di insegnamento - Previsione di una progressione economica di carriera con classi di stipendio corrispondenti all'ottanta per cento di quelle attribuite ai docenti laureati di ruolo - Ingiustificato deterioro trattamento dei docenti di religione rispetto agli altri docenti - Violazione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata.**

- Legge 11 luglio 1980, n. 312, art. 53, comma sesto.
- Costituzione, artt. 3 e 36.

## IL TRIBUNALE

All'udienza del 27 novembre 2012 ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa iscritta al n. 133 del ruolo generale affari contenziosi dell'anno 2011, promossa da Guglielmo Francesco e Ministero dell'istruzione e della ricerca scientifica — Ufficio scolastico regionale per la Campania

## FATTO

L'ing. Francesco Guglielmo ha adito il Tribunale di S. Angelo dei Lombardi per richiedere in via principale l'accertamento del suo diritto a vedersi corrispondere gli scatti biennali di anzianità pari al 2,50% a partire dal terzo anno di servizio in applicazione dell'art. 53 della l. 11.07.1980 n. 312, con conseguente condanna del Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, anche in solido con l'Ufficio Scolastico Regionale per la Campania al pagamento in suo favore della somma di € 5.350,30, oltre interessi e rivalutazione ovvero, in via subordinata, della somma diversa determinata dalla P.A. a decorrere "da cinque anni anteriori al 4.06.2010" oltre interessi e rivalutazione monetaria.

A fondamento della sua richiesta il ricorrente ha sostenuto di avere lavorato alle dipendenze del MIUR dal 1995 fino alla data di incardinamento del giudizio nella qualità di docente di scuola di secondo grado superiore.

In tal senso ha indicato i periodi di lavoro effettuati con rapporto di lavoro a tempo determinato, fuori ruolo.

Ha precisato altresì di non aver goduto dei cosiddetti scatti di anzianità previsti dall'art. 53 L. n. 312 11.07.1980.

Tale mancata corresponsione, secondo l'assunto del ricorrente, avrebbe determinato una disparità di trattamento per i lavoratori a tempo determinato e precario in aperta violazione della direttiva 1999/70/CE e del principio di non discriminazione stabilito dalla clausola 4 dell'accordo quadro da essa recepito, peraltro accolto dalla sentenza della Corte di Giustizia Europea del 13.09.2007 — causa C 307/05 —.

Ha inoltre evidenziato che la mancata applicazione della disposizione sulla erogazione degli scatti di anzianità avrebbe determinato una indubbia situazione di disparità di trattamento all'interno della categoria dei docenti a tempo determinato, posto che gli scatti biennali sarebbero stati in ogni caso corrisposti ai docenti precari a tempo determinato di religione.

A sostegno della tesi esposta l'ing. Guglielmo ha allegato alcune pronunce di Tribunali italiani favorevoli alla prospettata interpretazione della richiamata norma.

Si sono costituiti in giudizio, con un'unica memoria il MIUR, l'U.S.R. per la Campania e l'U.S.R. — Ufficio XII — Ambito Territoriale di Avellino.



Le amministrazioni resistenti hanno evidenziato l'infondatezza del ricorso sostenendo l'inapplicabilità all'ing. Guglielmo dell'art. 53 L. n. 312/1980 posto che tale disposizione al comma 3 esclude le supplenze dall'attribuzione degli aumenti periodici per ogni biennio di servizio.

Nel caso di specie, non essendo controverso fra le parti che il servizio prestato dal ricorrente ha avuto sempre natura precaria, fuori ruolo, a tempo determinato e a titolo di supplenza non si sarebbe potuto procedere al riconoscimento del diritto del docente a ricevere somme a titolo di scatti biennali.

Le resistenti, in tale senso, hanno richiamato specifiche pronunce del giudice amministrativo nonché circolari applicative diramate dal dipartimento della funzione pubblica. In ogni caso il MIUR ha evidenziato che doveva ritenersi inconferente il richiamo alla sentenza C.G.E. 13.09.2007 (C-307/05) perché non poteva configurarsi nella fattispecie alcuna violazione della clausola 4, punto 1 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato in allegato alla direttiva 1999/70/CE, posto che sussistono "ragioni oggettive" tali da giustificare il differente trattamento fra lavoratori con contratto a tempo indeterminato e lavoratori supplenti con contratto a tempo determinato.

Previo deposito di memorie, la causa è stata trattenuta in decisione all'odierna udienza previa lettura del dispositivo in udienza.

#### DIRITTO

Il Tribunale ha stabilito di sottoporre d'ufficio al vaglio di costituzionalità la norma la cui applicazione è rilevante nella fattispecie (art. 53 comma 1 e 3 L. 321/80), ritenendo non manifestamente infondati i dubbi che sono emersi in ordine alla sua conformità ai principi di uguaglianza e di adeguatezza retributiva stabiliti dalla carta fondamentale (artt. 3, 36 Cost) ed a quelli espressi dall'ordinamento comunitario, cui l'Italia deve adeguare la propria legislazione (artt. 11, 117 Cost.).

Sotto l'aspetto della rilevanza della questione osserva infatti

— che il comma 3 dell'art. 53 della L. n. 312/1980 ha sancito che " al personale di cui al presente articolo, con nomina da parte del provveditore agli studi od altro organo in base a disposizioni speciali, escluse in ogni caso le supplenze, son attribuiti aumenti periodici per ogni biennio di servizio prestato a partire dal 1° giugno 1977 in ragione del 2,50% calcolati sulla base dello stipendio iniziale... Ai docenti di religione dopo quattro anni di insegnamento si applica una progressione economica di carriera con classi di stipendio corrispondenti all'80% di quelle attribuite ai docenti laureati di ruolo..."

— tale disposizione ha individuato quali beneficiaria degli scatti biennali la categoria dei "docenti incaricati, istituita dalla L. n. 286/69 e soppressa con la successiva L. n. 392/1981. I docenti incaricati avevano la particolare condizione di prestare servizio non di ruolo ma a tempo indeterminato.

— Da tale categoria si differenziavano e continuano a differenziarsi i cosiddetti "docenti supplenti" contraddistinti da un rapporto di servizio non di ruolo ma a tempo determinato. Non vi è dubbio che la disposizione in esame deve ritenersi non abrogata perché espressamente prevista dai successivi contratti collettivi del comparto scuola (vedasi artt. 142 CCNL 2002/2005 e 146 CCNL 2006/2009).

— La precitata norma, nella parte in cui esplicitamente stabilisce che sono "escluse in ogni caso le supplenze" costituisce un ostacolo diretto ed insuperabile al riconoscimento del diritto alla maturazione degli scatti di anzianità in favore del personale non di ruolo assunto a tempo determinato, quali i supplenti, siano essi docenti, come il ricorrente, che non docenti

— Questi infatti, per definizione (tratta dalla L. n. 124/99) sono assunti con rapporti di durata annuale, o fino al termine delle attività didattiche, o per supplenze temporanee, sempre quindi a tempo determinato.

— Il prof. Guglielmo — circostanza pacifica fra le parti — rientra fra le previsioni della L. n. 124/1999 in ragione della documentazione allegata al ricorso con particolare riferimento ai certificati di servizio prodotti.



— Conseguenze a quanto esposto che, ove l'espressione "escluse in ogni caso le supplenze" fosse rimossa dal testo in esame, nulla impedirebbe il riconoscimento del diritto del docente ricorrente alla maturazione degli scatti di anzianità in discussione, ricorrendone pacificamente i presupposti in fatto.

— Sempre in via di sommaria delibazione osserva ancora il Tribunale che tale ostacolo non è superabile neppure in via interpretativa, come invece ritenuto da alcune pronunce di merito che, muovendo dal presupposto dell'avvenuta soppressione della categoria degli incaricati, hanno affermato la diretta applicabilità della norma in questione anche al personale non di ruolo a tempo determinato a cagione dell'assoluta chiarezza del testo normativo, che esclude la categoria dei supplenti dal citato beneficio.

— In tal senso si sono espressi anche il Consiglio di Stato (Sez. VI, 12.4.2000 n° 2163) e, ancora più recentemente, la Corte di cassazione (Cass. sez. Lav. con sentenza del 20 giugno 2012 n. 10127, la cui uniforme interpretazione — nel senso che gli scatti biennali non spettano al personale supplente — va ritenuta "diritto vivente", non scalfito dagli argomenti in senso contrario evidenziati nel ricorso per cui è causa e né la giurisprudenza di merito ivi richiamata.

Sotto l'aspetto della non manifesta infondatezza rileva poi il Tribunale che

— La citata esclusione relativa alle supplenze comporta una evidente disparità di trattamento tra il personale docente a tempo determinato e quello non di ruolo a tempo indeterminato, nonché tra il primi ed i docenti di religione di cui all'ultimo comma dell'art. 53.

— Sotto il primo aspetto è agevole osservare che, a parità di qualità e quantità della prestazione lavorativa, non si giustifica un trattamento economico differenziato in danno del personale temporaneo.

— Tale questione è stata esaminata, *in terminis*, anche in sede comunitaria, allorché si è notato (sentenza Corte Giust. CE 13.9.2007 in C-307/05 "Del Cerro") che una normativa che riservi la fruizione degli scatti di anzianità al solo personale assunto stabilmente contrasta con la direttiva 1999/70/CE e con il principio di non discriminazione stabilito dalla clausola 4, punto 1 dell'accordo quadro da essa recepita 1999/70/CE del Consiglio del 28 giugno 1999 secondo la quale "per quanto riguarda le condizioni di impiego, i lavoratori a tempo determinato non possono essere trattati in modo meno favorevole dei lavoratori a tempo indeterminato comparabili per il solo fatto di avere un contratto o rapporto di lavoro a tempo determinato, a meno che non sussistano ragioni oggettive".

— Le richiamate ragioni oggettive devono comunque concretarsi in circostanze precise e concrete che contraddistinguono una determinata attività od un particolare tipo di funzioni per il quale il lavoratore è stato assunto a termine, tali da rendere necessaria l'anzidetta differenziazione in vista dell'obiettivo perseguito con l'assunzione a tempo determinato.

— Ove manchino tali presupposti, la violazione del principio stesso è evidente, ed autorizza il singolo a far valere il diritto alla parità di trattamento innanzi al giudice nazionale (cfr CGE - sentenza 15.4.2008 nella causa C-286/06 ("Impact")).

— Il principio affermato in tale decisione evidenzia che "La clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, allegato alla direttiva 1999/70, è incondizionata e sufficientemente precisa per poter essere invocata da un singolo dinanzi ad un giudice nazionale, mentre ciò non si verifica per la clausola 5, punto 1, del suddetto accordo quadro".

— Analoghi principi ha affermato la Corte con la successiva sentenza 19.1.2010 in C-555/07 Kucukdeveci, che nella motivazione richiama e conferma tale conclusione con riferimento alla discriminazione per motivi di età.

— La norma in esame inoltre contrasta, senza giustificato motivo, con quanto previsto, in senso migliorativo, a favore degli insegnanti di religione.

— A questi ultimi infatti il comma 6 del medesimo art. 53 L n. 321/1980 riconosce il diritto alla progressione economica di carriera ancorché anch'essi vengano assunti con contratti annuali. La disposizione in esame, a differenza di quanto prescritto per la categoria di docenti alla quale appartiene l'ing. Guglielmo non pone alcuna esclusione per le supplenze di tali insegnanti.

— Tale disparità era originariamente giustificata dal fatto che, in epoca anteriore al 2003 gli insegnanti di religione non potevano in alcun caso aspirare all'immissione in ruolo, potendo essere assunti solo con contratti annuali condizio-



nati all'approvazione dell'autorità ecclesiastica (L. 5.6.1930 n° 824); essi erano pertanto in situazione peggiore rispetto agli altri insegnanti precari, che al contrario non soffrivano di tale strutturale limitazione nello sviluppo della carriera, naturalmente evolvendosi, verso l'immissione in ruolo.

— La L. 186/2003 ha tuttavia consentito l'accesso al ruolo di un altissimo numero di insegnanti di tale materia con apposito concorso.

— È così venuta meno la ragione del trattamento preferenziale, e di conseguenza la norma appare oggi in contrasto con il principio di uguaglianza e di parità di trattamento stabilito dalla legge ordinaria (art. 7 Dlgs. 165/2001; art. 6 Dlgs. 368/2001) e dalla Costituzione (art. 3), come pure a quello di proporzionalità tra retribuzione e qualità della prestazione di cui all'art. 36 Cost.

— Non si vede infatti per quale motivo non è dato comprendere infatti perché a parità di anzianità lavorativa e di opportunità di progressione in carriera, l'insegnante di materie non religiose debba percepire, dopo il primo quadriennio, una retribuzione inferiore a quella percepita dall'altro, che da quel momento è ammesso a fruire della progressione economica.

— Non deve essere inoltre sottaciuto che tale beneficio è destinato a permanere anche dopo l'immissione in ruolo, dal momento che la maggiorazione retributiva viene conservata *ad personam* dall'insegnante di religione (L. 27/2006, art. 1-ter), mentre il precario di altra materia viene immesso in ruolo con lo stipendio base senza alcuna maggiorazione.

— A fronte di tali rilievi, il Tribunale non ritiene possibile risolvere la disparità di trattamento procedendo ad una diretta disapplicazione della norma nazionale (art. 53 L. cit.); ed invero, anche estendendo per tale via ai supplenti il diritto alla maturazione degli scatti, rimarrebbe il problema di stabilire quale dovrebbe essere la disciplina in concreto ad essi applicabile, vista l'ulteriore disparità che si profila all'interno della categoria del personale precario tra docenti di religione e docenti di materie diverse, come sopra descritta, che non trova soluzione immediata nella disciplina comunitaria.

— L'intreccio delle due problematiche rende dunque indispensabile rimettere il giudizio alla Corte Costituzionale:

*P.Q.M.*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 53, comma 3 della L. 11.7.1980 n. 312 laddove, in violazione degli artt. 3, 36, 11 e 117 Cost. (questi ultimi con riferimento alla clausola n. 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato recepito dalla direttiva CE 1999/70) esclude il personale della scuola non di ruolo supplente (sia docente che non docente) dal diritto alla maturazione degli aumenti economici biennali riconosciuti al personale non di ruolo a tempo indeterminato. Ed inoltre nella parte in cui, con riferimento all'ultimo comma dello stesso articolo, prevede un diverso trattamento tra docenti di religione e docenti di materie diverse, anche nel caso in cui entrambi rendano, come supplenti, una prestazione a tempo determinato.*

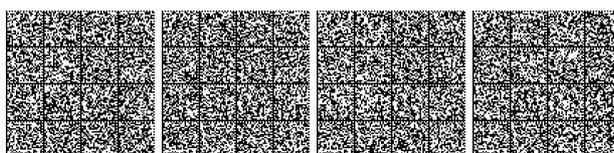
— Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale,

— Sospende il giudizio in corso

— Dispone che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti delle due camere del Parlamento. S. Angelo dei Lombardi 27 novembre 2012

S. Angelo dei Lombardi, addì 27 novembre 2012

*Il Giudice:* FIORE



## N. 216

Ordinanza del 15 giugno 2013 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte sul ricorso proposto da Cittadino Sergio contro Ministero dell'interno, Stanley International Betting Limited e Stanleybet Malta Limited

**Giustizia amministrativa - Riordino del processo amministrativo - Controversie aventi ad oggetto i provvedimenti emessi dall'Autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro - Devoluzione alla competenza funzionale ed inderogabile del T.A.R. Lazio, sede di Roma - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo della ragionevolezza - Violazione del diritto di azione e di difesa in giudizio - Violazione del principio del giudice naturale - Violazione del principio della ragionevole durata del processo - Lesione del principio di pari dignità degli organi di giustizia amministrativa di primo grado.**

- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, artt. 135, comma 1, lett. q-*quater*).
- Costituzione, artt. 3, 24, 111 e 125.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 327 del 2013, proposto da: Sergio Cittadino, rappresentato e difeso dall'avv. Francesco Bracciani, con domicilio eletto presso il suo studio in Torino, via G. Giusti, 3;

Contro Ministero dell'Interno, in persona del Ministro p.t., rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliata in Torino, corso Stati Uniti, 45;

e con l'intervento di, *ad opponendum*:

Stanley International Betting Limited e Stanleybet Malta Limited, in persona dei legali rappresentanti p.t., rappresentate e difese dagli avv.ti Daniela Agnello e Massimiliano Mura, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Mauro Milan in Torino, via Buoizzi, 3;

Per l'annullamento del provvedimento datato 10 gennaio 2013 (notificato il 22 gennaio 2013), con cui il Questore della Provincia di Cuneo ha respinto l'istanza mirata all'ottenimento dell'autorizzazione ex art. 88 del RD 18 giugno 1931, n. 773.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno;

Visto l'intervento *ad opponendum* di Stanley International Betting Limited e Stanleybet Malta Limited,

Relatore nella camera di consiglio del giorno 8 maggio 2013 la dott.ssa Ofelia Fratamico e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Il sig. Cittadino Sergio, intendendo esercitare nei locali siti in Borgo San Dalmazzo (CN), via Vittorio Veneto nn. 10-14, l'attività di raccolta e trasmissione dati inerenti scommesse su eventi sportivi per conto del bookmaker austriaco SKS365 Group GmbH, munito di licenza rilasciata dal competente ufficio del suo Stato di appartenenza, ha rivolto al Questore della Provincia di Cuneo istanza di rilascio dell'autorizzazione ex art. 88 TULPS.

L'Amministrazione, dopo rituale preavviso di rigetto, ha respinto tale domanda per mancanza in capo al richiedente ed al soggetto ad esso collegato della apposita concessione rilasciata dallo Stato Italiano per l'organizzazione e la gestione di scommesse.

Contro tale diniego il sig. Cittadino ha proposto ricorso dinanzi al TAR Piemonte, corredando la sua domanda anche della relativa istanza cautelare.

Sono intervenute *ad opponendum* la Stanley International Betting Limited e la Stanleybet Malta Limited (società concorrenti, rispettivamente inglese e maltese, legittimate in base a recenti pronunce della Corte di Giustizia e dei giudici nazionali ad esercitare la raccolta e la gestione delle scommesse anche sul territorio italiano) eccependo, in via preliminare, l'incompetenza del TAR adito ai sensi dell'art. 135 c. 1 lett. q-*quater* c.p.a., così come novellato dalla l. n. 44/2012, che prevede la competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio, Sede di Roma, per "le controversie aventi ad oggetto i provvedimenti emessi dall'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato in materia di giochi pubblici con vincita in denaro e quelli emessi dall'Autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro" e, nel merito, l'infondatezza del ricorso.



Si è costituito in giudizio anche il Ministero dell'Interno, chiedendo il rigetto delle pretese del ricorrente.

A seguito della camera di consiglio dell'8 maggio 2013, fissata per l'esame della sospensiva, il Tribunale si è riservato la decisione.

Il Collegio ritiene indispensabile, per decidere se trasmettere gli atti al TAR Lazio, sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 135 c. 1 lett. q-*quater* c.p.a. nella parte relativa alla previsione della competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio anche per i provvedimenti "emessi dall'Autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro" per violazione degli articoli 3, 125, 24 e 111 della Costituzione.

## II) Rilevanza

Dubitando della legittimità costituzionale dell'art. 135 c. 1 lett. q-*quater* c.p.a., il Tribunale reputa di dover sollevare subito la questione, prima di qualsiasi altra decisione, non potendo, da un lato, ovviamente, più farlo una volta spogliatosi, con la trasmissione degli atti di causa al TAR Lazio, in applicazione delle disposizioni sospettate di incostituzionalità, della potestas decidendi e non potendo, d'altro canto, neppure decidere, allo stato, sulla sospensiva, visto il dettato del c. 2 dell'art. 15 c.p.a. per cui "in ogni caso il giudice decide sulla competenza prima di provvedere sulla domanda cautelare e, se non riconosce la propria competenza ai sensi degli articoli 13 14, non decide sulla stessa".

Da qui la rilevanza, come detto, della questione, intesa come pregiudizialità della sua soluzione per ogni determinazione che il Tribunale è chiamato ad assumere.

Deve, in verità, ritenersi rilevante, ai sensi e per gli effetti del citato articolo 23, comma 2, legge n. 87/1953, non soltanto la questione che involge la normativa applicabile per la definizione del giudizio nel merito (che cioè regola il merito dei rapporti dedotti in giudizio), bensì anche quella che riguarda le regole che disciplinano il processo, ed, in primo luogo, le norme che delimitano i poteri del Giudice.

A tale concetto ampio di rilevanza appaiono ispirarsi, del resto, anche diverse decisioni della Corte Costituzionale, fra le quali la sentenza n. 137 del 1983, secondo la quale "la pregiudizialità necessaria della questione di legittimità costituzionale rispetto alla decisione del giudizio *a quo* va intesa considerando tale decisione come conclusione di un itinerario logico ciascuno dei cui passaggi necessari può dar luogo ad un incidente di costituzionalità, ogni qual volta il Giudice dubiti della legittimità costituzionale delle disposizioni normative che, in quel momento, è chiamato ad applicare per la prosecuzione e/o la definizione del giudizio".

## III. I dubbi di costituzionalità e la non manifesta infondatezza degli stessi

Per evidenziare la particolarità dell'ipotesi *de qua* rispetto alle tante altre disposizioni attributive della cognizione esclusiva di determinate controversie al TAR centrale, giudicate spesso dalla Corte Costituzionale conformi al dettato della Carta fondamentale, è utile ricostruire brevemente l'evoluzione della competenza "funzionale inderogabile" del TAR Lazio.

Le leggi processuali anteriori al codice, e segnatamente la legge istitutiva dei tribunali amministrativi regionali, non contenevano una disciplina generale su di essa.

La l. 6 dicembre 1971 n. 1034, all'art. 3, ripartiva, infatti, la competenza per territorio fra i vari tribunali regionali, prevedendo, al co. 3, una competenza residuale del TAR con sede a Roma, per gli atti statali. Contenuto analogo presenta oggi l'art. 13 c.p.a., eccezion fatta per gli effetti scaturenti dalla proposizione della lite presso un giudice incompetente, atteso che innovativamente il Codice ha optato per il regime della inderogabilità della competenza territoriale.

L'introduzione di ipotesi di competenza (intesa come) funzionale a favore, pressoché esclusivamente, del Tar Lazio, sede di Roma, prende avvio negli anni '90 ed avviene per la prima volta ad opera della l. 12 aprile 1990, n. 74, il cui art. 4, sostituendo l'art. 17, l. 24 marzo 1958, n. 195 sul Consiglio Superiore della Magistratura (che nella sua originaria formulazione disponeva: "Contro i predetti provvedimenti [quelli riguardanti i magistrati], è ammesso ricorso al Consiglio di Stato per motivi di legittimità"), così disponeva: "Contro i predetti provvedimenti è ammesso ricorso in primo grado al tribunale amministrativo regionale del Lazio per motivi di legittimità. Contro le decisioni di prima istanza è ammessa l'impugnazione al Consiglio di Stato".

Questa normativa, che per prima ha introdotto una significativa deroga al principio della territorialità, stabilendo una vera e propria ipotesi di competenza funzionale, non derogabile su accordo delle parti, è stata ritenuta dalla Corte Costituzionale — cui la questione era stata rimessa dal Tar Sicilia — non contraria al dettato costituzionale (sent. n. 189 del 22 aprile 1992).

In particolare la Corte, nell'escludere il contrasto della norma con gli artt. 3, 24 e 125 Cost., valorizzò la particolare posizione che il Consiglio Superiore della Magistratura occupa nell'ordinamento costituzionale della Repubblica e nell'organizzazione dei pubblici poteri ed il peculiare *status* rivestito dai magistrati ordinari, particolare e differenziato, rispetto alla categoria degli altri pubblici dipendenti.



Poco dopo la normativa concernente i magistrati ordinari, la l. 10 ottobre 1990 n. 287, all'art. 33, riconduceva alla competenza funzionale del TAR centrale i provvedimenti emessi dall'Autorità Garante per la concorrenza ed il mercato.

In verità, in ambedue le ipotesi predette, sarebbe stata, comunque, individuabile anche una cognizione "originaria" del Tribunale amministrativo regionale del Lazio — poiché sia il CSM che l'Autorità Garante per la concorrenza ed il mercato hanno sede a Roma — donde la particolarità dell'attribuzione della competenza in tali casi starebbe, piuttosto, nella sua natura non derogabile.

Successivamente numerose e variegiate tipologie di controversie sono state ascritte alla competenza funzionale del TAR Lazio (anche a prescindere dalla sede dell'Autorità emanante), sino a giungere alla positivizzazione, con l'art. 14 c.p.a., di un'autonoma categoria concettuale, cui fa da pendant un lungo elenco di controversie contenuto nell'art. 135 c.p.a., composto da ben diciotto punti (dalla lett. a) alla lett. q-quater).

L'art. 135 c.p.a. ricomprende, così, una congerie nutritissima di fattispecie (una delle quali, quella in materia di sanzioni irrogate dalla CONSOB, prevista da una parte della lett. c), dichiarata già incostituzionale con sent. n. 162 del 27 giugno 2012), posto che — a parte l'evenienza della connessione fra controversie, non legislativamente affrontata, che ha portato ad un ulteriore incremento delle liti da incardinare presso il TAR Lazio — sotto le varie lettere del catalogo sono spesso incluse più tipologie di controversie (così, ad esempio, sub lett. a), insieme alle controversie relative ai provvedimenti riguardanti i magistrati ordinari, vi sono quelle relative ai provvedimenti riguardanti i magistrati amministrativi adottati dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa).

Così sinteticamente ricordata la storia della competenza esclusiva inderogabile del TAR Lazio, il Collegio dubita della legittimità costituzionale della previsione codicistica che attribuisce al TAR centrale la competenza a giudicare dei provvedimenti emessi dall'Autorità di Polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro.

Tale norma, in base alla quale l'impugnazione del diniego di autorizzazione ex art. 88 TULPS da parte del Questore di Cuneo — oggetto del giudizio *a quo* — è devoluta al TAR Lazio, lede, in primo luogo, il canone, desumibile dall'art. 3 Cost., di ragionevolezza e di coerenza dell'ordinamento giuridico, in mancanza di una ragione giustificatrice valida (ossia compatibile con la Costituzione) e sufficiente per disporre la deroga.

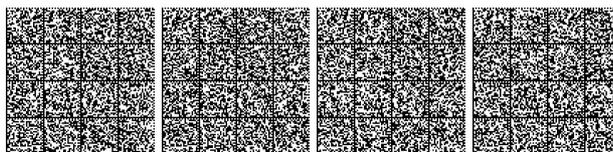
A differenza della competenza funzionale inderogabile per i provvedimenti dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, che potrebbe giustificarsi in base al carattere centrale dell'Autorità emanante, nel caso dei provvedimenti delle varie Questure emessi a seguito della verifica dell'assenza, in capo ai richiedenti la licenza per la raccolta di scommesse, delle condizioni ostative previste dalla legge, l'attribuzione della cognizione ad un unico giudice centrale non prossimo alla vicenda contenziosa non appare, infatti, rispondere ad alcuna esigenza di giustizia né ad alcuna situazione di particolare emergenza — come ad es. nell'ipotesi delle misure dettate per il settore dei rifiuti — né, infine, ad un peculiare "status" dei richiedenti i provvedimenti autorizzatori (i gestori dei centri di raccolta scommesse), che non sembrano necessitare di un diverso trattamento rispetto agli altri soggetti che domandano all'Amministrazione un'altra licenza di pubblica sicurezza, come ad es. il porto d'armi.

Per il giudizio su provvedimenti come quello impugnato dal ricorrente potrebbe, anzi, risultare utile ad una più profonda comprensione della controversia il peculiare legame del Giudice decentrato con la realtà del luogo.

La previsione dell'art. 135 c. 1 lett. q-quater risulta, poi, incoerente anche rispetto ad altra norma costituzionale, ossia all'art. 125 Cost. Questa norma sancisce il principio del decentramento a livello regionale della giurisdizione amministrativa, nell'ottica di una necessaria prossimità del giudice ai fatti di cui è chiamato a conoscere.

Come è noto, dai lavori preparatori dell'art. 125 (originario co. 2), si ricava l'intenzione dei Costituenti di adeguare l'organizzazione della giustizia amministrativa alla mutata articolazione del decentramento politico territoriale e, in particolare al ruolo centrale che l'ente Regione era destinato ad assumere, nella piena convinzione che "la giustizia amministrativa quanto è più periferica tanto più risponde alle esigenze popolari" (A.C., 4363, intervento di Musolino nella seduta del 4 dicembre 1947).

Se pure, dunque, si vuole escludere — come la giurisprudenza costituzionale ha già più volte fatto: da ult. sent. n. 117/12 —, con riferimento alla magistratura in genere, che il termine "giudice naturale" di cui all'art. 25 Cost. presenti una valenza autonoma rispetto al carattere della sua precostituzione per legge, dovendosi piuttosto l'espressione ritenersi in tutto corrispondente a quella di "giudice precostituito per legge" con la quale si salda in endiade, per la giustizia amministrativa il concetto di "giudice naturale" non può che assumere una portata diversa per lo speciale assetto dei giudici di primo grado sul territorio voluto dal titolo V della Costituzione.



Ne consegue che la competenza dei giudici amministrativi deve essere non solo predeterminata dalla legge, ma deve rispettare il principio di naturalità come desumibile dal combinato disposto dell'art. 25 e dell'art. 125, nel senso di una sicura maggiore idoneità del giudice individuato su base regionale a fornire una risposta di giustizia adeguata.

Tra l'altro il sistema della giustizia amministrativa non gode — come quello della giustizia ordinaria — di una capillare diffusione degli organi giudicanti sull'intero territorio nazionale, ma si articola appunto, per espresso dettato costituzionale, su base regionale, con un solo ufficio situato nel capoluogo di ogni Regione e con la possibilità di istituzione di alcune sedi staccate. La deroga al criterio della competenza territoriale in favore di un unico altro Tribunale, individuato in base alla sua allocazione nella capitale della Repubblica muta, allora, totalmente la prospettiva di un sistema articolato su base regionale, *id est* non verticistico ed accentrato, ed altera profondamente l'equilibrio del controllo sugli atti amministrativi, pensato dai Costituenti sicuramente in maniera svincolata dalla specializzazione per singole materie (contrariamente a quanto, invece, consentito per l'autorità giudiziaria ordinaria: art. 102, co. 2, Cost.).

Quanto argomentato a tal proposito dalla Corte nel 1992 appare, dunque, a questo giudice, meritevole di una rinnovata riflessione, soprattutto alla luce dell'evoluzione subita sia dal sistema delle autonomie locali (in dipendenza della riforma del Titolo V, attuata con L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3), sia dal sistema processuale amministrativo: l'affermazione secondo cui il sistema della giustizia amministrativa “consta di numerosi gangli periferici e di uno centrale, che con quelli è collegato” non riflette adeguatamente il dettato dell'art. 125 Cost., il quale non prevede, invero, differenziazione di sorta tra gli organi di giustizia amministrativa di primo grado e non contempla un tribunale centrale, di diversa o maggiore importanza, cui contrapporre “gangli periferici” (in verità, di fatto, neppure particolarmente numerosi, dato anche il notevole aumento del contenzioso, specie in primo grado), ma piuttosto riconosce pari, oltre che piena, dignità a tutti i Tribunali amministrativi regionali.

Si aggiunga, con riferimento al canone della ragionevolezza appena esaminato, che, ad avviso di questo giudice, i due aspetti appena vagliati si intersecano e si compensano: se il TAR Lazio fosse da qualificare come un giudice di competenza centrale, si da ritenere legittime le norme che ne accrescono la competenza (generalizzando una sorta di legittima suspicione che porti a ritenere inidoneo il Tribunale territoriale a decidere talune tipologie di cause), dovrà assumere maggior pregnanza il fondamento giustificativo di queste scelte derogatorie in base agli interessi che esse coinvolgono, specie laddove la competenza del TAR Lazio non dovesse venire comunque in rilievo secondo il criterio della competenza territoriale, pena una grave incoerenza sistematica dell'istituto della competenza funzionale inderogabile ex art. 14, co. 1, c.p.a.

Ritiene, inoltre, questo Tribunale che la scelta del legislatore di attribuire (anche) le controversie sugli atti dell'Autorità di Polizia concernenti le autorizzazioni in materia di giochi con vincite in denaro alla competenza esclusiva del TAR Lazio si ponga in contrasto con gli artt. 24 e 111 Cost.

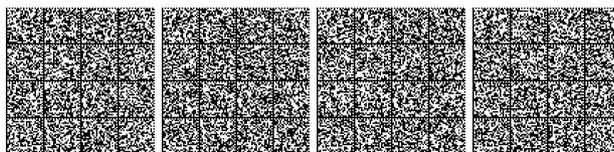
La concentrazione in un unico ufficio giudiziario (il TAR con sede in Roma) rende assai più difficoltoso l'esercizio concreto del diritto di difesa e confligge con il canone della ragionevole durata del processo.

Per un verso, infatti, si costringe colui che intende agire (o resistere) a tutela della propria posizione soggettiva ad affrontare spese ulteriori ed aggiuntive, rispetto a quelle già molto elevate richieste comunque per l'accesso alla giustizia (anche a causa dei continui aumenti del contributo unificato), rendendo così gravoso ed ostacolando in modo eccessivo l'utile esercizio del diritto di difesa, specie se si considera che la nuova disciplina premette la verifica della competenza anche alla decisione sulla domanda cautelare, e si rischia di rendere più difficoltosa e meno tempestiva anche la difesa processuale dell'Amministrazione resistente; dall'altro, l'incremento smisurato di vario contenzioso presso un unico TAR, presso il quale si concentrano già numerose liti “ordinarie”, rende inevitabilmente sempre più lungo il tempo medio di durata dei relativi processi, con gravi ricadute sull'efficienza dell'intero Paese e sulla spesa pubblica, sulla quale pure gravano i costi dei risarcimenti *ex lege* Pinto.

#### IV. Conclusioni

Per tutte le esposte considerazioni, deve, dunque, sollevarsi la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 135 c. 1 lett. q-*quater* c.p.a. nella parte relativa alla previsione della competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio anche per i provvedimenti “emessi dall'Autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro” per violazione degli articoli 3, 125, 24 e 111 della Costituzione.

Deve, pertanto, essere disposta la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale per la decisione della predetta questione di legittimità costituzionale, sospendendosi il giudizio instaurato con il ricorso in epigrafe e rinviando la trattazione della domanda cautelare alla prima camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti da parte della Corte Costituzionale.



*P.Q.M.*

*Visti l'art. 134 della Costituzione e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 135, comma 1, lett. q-quater c.p.a. nella parte relativa alla previsione della competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio anche per i provvedimenti "emessi dall'Autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro" per violazione degli articoli 3, 125, 24 e 111 della Costituzione,*

*dispone la sospensione del presente giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale, rinviando la trattazione della domanda cautelare alla prima camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti da parte della Corte Costituzionale;*

*ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Segreteria del Tribunale Amministrativo, a tutte le parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei Deputati.*

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 8 maggio 2013.

*Il Presidente:* SALAMONE

*L'Estensore:* FRATAMICO

12C00327

N. 217

*Ordinanza del 15 giugno 2013 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte sul ricorso proposto da Cordiani Domenico contro/Ministero dell'interno, Stanley International Betting Limited e Stanleybet Malta Limited*

**Giustizia amministrativa - Riordino del processo amministrativo - Controversie aventi ad oggetto i provvedimenti emessi dall'Autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro - Devoluzione alla competenza funzionale ed inderogabile del T.A.R. Lazio, sede di Roma - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo della ragionevolezza - Violazione del diritto di azione e di difesa in giudizio - Violazione del principio del giudice naturale - Violazione del principio della ragionevole durata del processo - Lesione del principio di pari dignità degli organi di giustizia amministrativa di primo grado.**

- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, artt. 135, comma 1, lett. q-quater).
- Costituzione, artt. 3, 24, 111 e 125.

#### IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 328 del 2013, proposto da: Domenico Cordiani, rappresentato e difeso dall'avv. Francesco Bracciani, con domicilio eletto presso il suo studio in Torino, via G. Giusti, 3;

Contro Ministero dell'interno, in persona del Ministro p.t., rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliata in Torino, corso Stati Uniti, 45;

E con l'intervento di ad opponendum:

Stanley International Betting Limited e Stanleybet Malta Limited, in persona dei legali rappresentanti p.t., rappresentate e difese dagli avv.ti Daniela Agnello e Massimiliano Mura, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Mauro Milan in Torino, via Buozzi, 3;



Per l'annullamento del provvedimento datato 4 febbraio 2013 (notificato il 28 febbraio 2013), con cui il Questore della Provincia di Torino ha respinto l'istanza mirata all'ottenimento dell'autorizzazione ex art. 88 del RD 18 giugno 1931, n. 773.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno; Visto l'intervento ad opponendum di Stanley International Betting Limited e Stanleybet Malta Limited,

Relatore nella camera di consiglio del giorno 8 maggio 2013 la dott.ssa Ofelia Fratamico e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

#### I. Premesse in fatto

Il sig. Cordiani Domenico, intendendo esercitare nei locali siti in Torino, via Stradella n. 225 l'attività di raccolta e trasmissione dati inerenti scommesse su eventi sportivi per conto del bookmaker austriaco SKS365 Group GmbH, munito di licenza rilasciata dal competente ufficio del suo Stato di appartenenza, ha rivolto al Questore della Provincia di Torino istanza di rilascio dell'autorizzazione ex art. 88 TULPS.

L'Amministrazione, a seguito di comunicazione di avvio del procedimento, ha respinto tale domanda per mancanza in capo al richiedente ed al soggetto ad esso collegato della apposita concessione rilasciata dallo Stato Italiano per l'organizzazione e la gestione di scommesse.

Contro tale diniego il sig. Cordiani ha proposto ricorso dinanzi al TAR Piemonte, corredando la sua domanda anche della relativa istanza cautelare.

Sono intervenute ad opponendum la Stanley International Betting Limited e la Stanleybet Malta Limited (società concorrenti, rispettivamente inglese e maltese, legittimate in base a recenti pronunce della Corte di Giustizia e dei giudici nazionali ad esercitare la raccolta e la gestione delle scommesse anche sul territorio italiano) eccependo, in via preliminare, l'incompetenza del TAR adito ai sensi dell'art. 135 c. 1 lett. *q-quater* c.p.a., così come novellato dalla l.n. 44/2012, che prevede la competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio, Sede di Roma, per le "le controversie aventi ad oggetto i provvedimenti emessi dall'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato in materia di giochi pubblici con vincita in denaro e quelli emessi dall'Autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro" e, nel merito, l'infondatezza del ricorso.

Si è costituito in giudizio anche il Ministero dell'Interno, chiedendo il rigetto delle pretese del ricorrente.

A seguito della camera di consiglio dell'8.05.2013, fissata per l'esame della sospensiva, il Tribunale si è riservato la decisione.

Il Collegio ritiene indispensabile, per decidere se trasmettere gli atti al TAR Lazio, sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 135 c. 1 lett. *q-quater* c.p.a. nella parte relativa alla previsione della competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio anche per i provvedimenti "emessi dall'Autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro" per violazione degli articoli 3, 125, 24 e 111 della Costituzione.

#### II. Rilevanza

Dubitando della legittimità costituzionale dell'art. 135 c. 1 lett. *q-quater* c.p.a., il Tribunale reputa di dover sollevare subito la questione, prima di qualsiasi altra decisione, non potendo, da un lato, ovviamente, più farlo una volta spogliatosi, con la trasmissione degli atti di causa al TAR Lazio, in applicazione delle disposizioni sospettate di incostituzionalità, della potestas decidendi e non potendo, d'altro canto, neppure decidere, allo stato, sulla sospensiva, visto il dettato del c. 2 dell'art. 15 c.p.a. per cui "in ogni caso il giudice decide sulla competenza prima di provvedere sulla domanda cautelare e, se non riconosce la propria competenza ai sensi degli articoli 13 14, non decide sulla stessa".

Da qui la rilevanza, come detto, della questione, intesa come pregiudizialità della sua soluzione per ogni determinazione che il Tribunale è chiamato ad assumere.

Deve, in verità, ritenersi rilevante, ai sensi e per gli effetti del citato articolo 23, comma 2, legge n. 87/1953, non soltanto la questione che involge la normativa applicabile per la definizione del giudizio nel merito (che cioè regola il merito dei rapporti dedotti in giudizio), bensì anche quella che riguarda le regole che disciplinano il processo, ed, in primo luogo, le norme che delimitano i poteri del Giudice.



A tale concetto ampio di rilevanza appaiono ispirarsi, del resto, anche diverse decisioni della Corte Costituzionale, fra le quali la sentenza n. 137 del 1983, secondo la quale “la pregiudizialità necessaria della questione di legittimità costituzionale rispetto alla decisione del giudizio *a quo* va intesa considerando tale decisione come conclusione di un itinerario logico ciascuno dei cui passaggi necessari può dar luogo ad un incidente di costituzionalità, ogni qual volta il Giudice dubiti della legittimità costituzionale delle disposizioni normative che, in quel momento, è chiamato ad applicare per la prosecuzione e/o la definizione del giudizio”.

### III. I dubbi di costituzionalità e la non manifesta infondatezza degli stessi

Per evidenziare la particolarità dell'ipotesi *de qua* rispetto alle tante altre disposizioni attributive della cognizione esclusiva di determinate controversie al TAR centrale, giudicate spesso dalla Corte Costituzionale conformi al dettato della Carta fondamentale, è utile ricostruire brevemente l'evoluzione della competenza “funzionale inderogabile” del TAR Lazio.

Le leggi processuali anteriori al codice, e segnatamente la legge istitutiva dei tribunali amministrativi regionali, non contenevano una disciplina generale su di essa.

La l. 6 dicembre 1971 n. 1034, all'art. 3, ripartiva, infatti, la competenza per territorio fra i vari tribunali regionali, prevedendo, al co. 3, una competenza residuale del TAR con sede a Roma, per gli atti statali. Contenuto analogo presenta oggi l'art. 13 c.p.a., eccezion fatta per gli effetti scaturenti dalla proposizione della lite presso un giudice incompetente, atteso che innovativamente il Codice ha optato per il regime della inderogabilità della competenza territoriale. L'introduzione di ipotesi di competenza (intesa come) funzionale a favore, pressoché esclusivamente, del Tar Lazio, sede di Roma, prende avvio negli anni '90 ed avviene per la prima volta ad opera della l. 12 aprile 1990, n. 74, il cui art. 4, sostituendo l'art. 17, l. 24 marzo 1958, n. 195 sul Consiglio Superiore della Magistratura (che nella sua originaria formulazione disponeva: “Contro i predetti provvedimenti [quelli riguardanti i magistrati], è ammesso ricorso al Consiglio di Stato per motivi di legittimità”), così disponeva: “Contro i predetti provvedimenti è ammesso ricorso in primo grado al tribunale amministrativo regionale del Lazio per motivi di legittimità. Contro le decisioni di prima istanza è ammessa l'impugnazione al Consiglio di Stato”.

Questa normativa, che per prima ha introdotto una significativa deroga al principio della territorialità, stabilendo una vera e propria ipotesi di competenza funzionale, non derogabile su accordo delle parti, è stata ritenuta dalla Corte Costituzionale — cui la questione era stata rimessa dal Tar Sicilia — non contraria al dettato costituzionale (sent. n. 189 del 22 aprile 1992).

In particolare la Corte, nell'escludere il contrasto della norma con gli artt. 3, 24 e 125 Cost., valorizzò la particolare posizione che il Consiglio Superiore della Magistratura occupa nell'ordinamento costituzionale della Repubblica e nell'organizzazione dei pubblici poteri ed il peculiare status rivestito dai magistrati ordinari, particolare e differenziato, rispetto alla categoria degli altri pubblici dipendenti.

Poco dopo la normativa concernente i magistrati ordinari, la l. 10 ottobre 1990 n. 287, all'art. 33, riconduceva alla competenza funzionale del TAR centrale i provvedimenti emessi dall'Autorità Garante per la concorrenza ed il mercato.

In verità, in ambedue le ipotesi predette, sarebbe stata, comunque, individuabile anche una cognizione “originaria” del Tribunale amministrativo regionale del Lazio - poiché sia il CSM che l'Autorità Garante per la concorrenza ed il mercato hanno sede a Roma - donde la particolarità dell'attribuzione della competenza in tali casi starebbe, piuttosto, nella sua natura non derogabile.

Successivamente numerose e variegata tipologie di controversie sono state ascritte alla competenza funzionale del TAR Lazio (anche a prescindere dalla sede dell'Autorità emanante), sino a giungere alla positivizzazione, con l'art. 14 c.p.a., di un'autonoma categoria concettuale, cui fa da pendant un lungo elenco di controversie contenuto nell'art. 135 c.p.a., composto da ben diciotto punti (dalla lett. a) alla lett. q-*quater*).

L'art. 135 c.p.a. ricomprende, così, una congerie nutritissima di fattispecie (una delle quali, quella in materia di sanzioni irrogate dalla CONSOB, prevista da una parte della lett. c, dichiarata già incostituzionale con sent. n. 162 del 27 giugno 2012), posto che — a parte l'evenienza della connessione fra controversie, non legislativamente affrontata, che ha portato ad un ulteriore incremento delle liti da incardinare presso il TAR Lazio - sotto le varie lettere del catalogo sono spesso incluse più tipologie di controversie (così, ad esempio, sub lett. a, insieme alle controversie relative ai provvedimenti riguardanti i magistrati ordinari, vi sono quelle relative ai provvedimenti riguardanti i magistrati amministrativi adottati dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa).

Così sinteticamente ricordata la storia della competenza esclusiva inderogabile del TAR Lazio, il Collegio dubita della legittimità costituzionale della previsione codicistica che attribuisce al TAR centrale la competenza a giudicare dei provvedimenti emessi dall'Autorità di Polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro.



Tale norma, in base alla quale l'impugnazione del diniego di autorizzazione ex art. 88 TULPS da parte del Questore di Torino — oggetto del giudizio *a quo* - è devoluta al TAR Lazio, lede, in primo luogo, il canone, desumibile dall'art. 3 Cost., di ragionevolezza e di coerenza dell'ordinamento giuridico, in mancanza di una ragione giustificatrice valida (ossia compatibile con la Costituzione) e sufficiente per disporre la deroga.

A differenza della competenza funzionale inderogabile per i provvedimenti dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, che potrebbe giustificarsi in base al carattere centrale dell'Autorità emanante, nel caso dei provvedimenti delle varie Questure emessi a seguito della verifica dell'assenza, in capo ai richiedenti la licenza per la raccolta di scommesse, delle condizioni ostative previste dalla legge, l'attribuzione della cognizione ad un unico giudice centrale non prossimo alla vicenda contenziosa non appare, infatti, rispondere ad alcuna esigenza di giustizia né ad alcuna situazione di particolare emergenza - come ad es. nell'ipotesi delle misure dettate per il settore dei rifiuti - né, infine, ad un peculiare "status" dei richiedenti i provvedimenti autorizzatori (i gestori dei centri di raccolta scommesse), che non sembrano necessitare di un diverso trattamento rispetto agli altri soggetti che domandano all'Amministrazione un'altra licenza di pubblica sicurezza, come ad es. il porto d'armi.

Per il giudizio su provvedimenti come quello impugnato dal ricorrente potrebbe, anzi, risultare utile ad una più profonda comprensione della controversia il peculiare legame del Giudice decentrato con la realtà del luogo.

La previsione dell'art. 135 c. 1 lett. *q-quater* risulta, poi, incoerente anche rispetto ad altra norma costituzionale, ossia all'art. 125 Cost.. Questa norma sancisce il principio del decentramento a livello regionale della giurisdizione amministrativa, nell'ottica di una necessaria prossimità del giudice ai fatti di cui è chiamato a conoscere.

Come è noto, dai lavori preparatori dell'art. 125 (originario co. 2), si ricava l'intenzione dei Costituenti di adeguare l'organizzazione della giustizia amministrativa alla mutata articolazione del decentramento politico territoriale e, in particolare al ruolo centrale che l'ente Regione era destinato ad assumere, nella piena convinzione che "la giustizia amministrativa quanto è più periferica tanto più risponde alle esigenze popolari" (A.C., 4363, intervento di Musolino nella seduta del 4 dicembre 1947).

Se pure, dunque, si vuole escludere — come la giurisprudenza costituzionale ha già più volte fatto: da ult. sent. n. 117/12 —, con riferimento alla magistratura in genere, che il termine "giudice naturale" di cui all'art. 25 Cost. presenti una valenza autonoma rispetto al carattere della sua precostituzione per legge, dovendosi piuttosto l'espressione ritenersi in tutto corrispondente a quella di "giudice precostituito per legge" con la quale si salda in endiade, per la giustizia amministrativa il concetto di "giudice naturale" non può che assumere una portata diversa per lo speciale assetto dei giudici di primo grado sul territorio voluto dal titolo V della Costituzione.

Ne consegue che la competenza dei giudici amministrativi deve essere non solo predeterminata dalla legge, ma deve rispettare il principio di naturalità come desumibile dal combinato disposto dell'art. 25 e dell'art. 125, nel senso di una sicura maggiore idoneità del giudice individuato su base regionale a fornire una risposta di giustizia adeguata.

Tra l'altro il sistema della giustizia amministrativa non gode — come quello della giustizia ordinaria — di una capillare diffusione degli organi giudicanti sull'intero territorio nazionale, ma si articola appunto, per espresso dettato costituzionale, su base regionale, con un solo ufficio situato nel capoluogo di ogni Regione e con la possibilità di istituzione di alcune sedi staccate. La deroga al criterio della competenza territoriale in favore di un unico altro Tribunale, individuato in base alla sua allocazione nella capitale della Repubblica muta, allora, totalmente la prospettiva di un sistema articolato su base regionale, id est non verticistico ed accentrato, ed altera profondamente l'equilibrio del controllo sugli atti amministrativi, pensato dai Costituenti sicuramente in maniera svincolata dalla specializzazione per singole materie (contrariamente a quanto, invece, consentito per l'autorità giudiziaria ordinaria: art. 102, co. 2, Cost.).

Quanto argomentato a tal proposito dalla Corte nel 1992 appare, dunque, a questo giudice, meritevole di una rinnovata riflessione, soprattutto alla luce dell'evoluzione subita Sia dal sistema delle autonomie locali (in dipendenza della riforma del Titolo V, attuata con L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3), sia dal sistema processuale amministrativo: l'affermazione secondo cui il sistema della giustizia amministrativa "consta di numerosi gangli periferici e di uno centrale, che con quelli è collegato" non riflette adeguatamente il dettato dell'art. 125 Cost., il quale non prevede; invero, differenziazione di sorta tra gli organi di giustizia amministrativa di primo grado e non contempla un tribunale centrale, di diversa o maggiore importanza, cui contrapporre "gangli periferici" (in verità, di fatto, neppure particolarmente numerosi, dato anche il notevole aumento del contenzioso, specie in primo grado), ma piuttosto riconosce pari, oltre che piena, dignità a tutti i Tribunali amministrativi regionali.



Si aggiunga, con riferimento al canone della ragionevolezza appena esaminato, che, ad avviso di questo giudice, i due aspetti appena vagliati si intersecano e si compensano: se il TAR. Lazio fosse da qualificare come un giudice di competenza centrale, si da ritenere legittime le norme che ne accrescono la competenza (generalizzando una sorta di legittima suspicione che porti a ritenere inidoneo il Tribunale territoriale a decidere talune tipologie di cause), dovrà assumere maggior pregnanza il fondamento giustificativo di queste scelte derogatorie in base agli interessi che esse coinvolgono, specie laddove la competenza del TAR Lazio non dovesse venire comunque in rilievo secondo il criterio della competenza territoriale, pena una grave incoerenza sistematica dell'istituto della competenza funzionale inderogabile ex art. 14, co. 1, c.p.a..

Ritiene, inoltre, questo Tribunale che la scelta del legislatore di attribuire (anche) le controversie sugli atti dell'Autorità di Polizia concernenti le autorizzazioni in materia di giochi con vincite in denaro alla competenza esclusiva del TAR Lazio si ponga in contrasto con gli artt. 24 e 111 Cost..

La concentrazione in un unico ufficio giudiziario (il TAR con sede in Roma) rende assai più difficoltoso l'esercizio concreto del diritto di difesa e confligge con il canone della ragionevole durata del processo.

Per un verso, infatti, si costringe colui che intende agire (o resistere) a tutela della propria posizione soggettiva ad affrontare spese ulteriori ed aggiuntive, rispetto a quelle già molto elevate richieste comunque per l'accesso alla giustizia (anche a causa dei continui aumenti del contributo unificato), rendendo così gravoso ed ostacolando in modo eccessivo l'utile esercizio del diritto di difesa, specie se si considera che la nuova disciplina premette la verifica della competenza anche alla decisione sulla domanda cautelare, e si rischia di rendere più difficoltosa e meno tempestiva anche la difesa processuale dell'Amministrazione resistente; dall'altro, l'incremento smisurato di vario contenzioso presso un unico TAR, presso il quale si concentrano già numerose liti "ordinarie", rende inevitabilmente sempre più lungo il tempo medio di durata dei relativi processi, con gravi ricadute sull'efficienza dell'intero Paese e sulla spesa pubblica, sulla quale pure gravano i costi dei risarcimenti *ex lege* Pinto.

#### IV. Conclusioni

Per tutte le esposte considerazioni, deve, dunque, sollevarsi la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 135 c. 1 lett. q-*quater* c.p.a. nella parte relativa alla previsione della competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio anche per i provvedimenti "emessi dall'Autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro" per violazione degli articoli 3, 125, 24 e 111 della Costituzione.

Deve, pertanto, essere disposta la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale per la decisione della predetta questione di legittimità costituzionale, sospendendosi il giudizio instaurato con il ricorso in epigrafe e rinviando la trattazione della domanda cautelare alla prima camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti da parte della Corte Costituzionale.

*P.Q.M.*

*Visti l'art. 134 della Costituzione e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 135, comma 1, lett. q-*quater* c.p.a. nella parte relativa alla previsione della competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio anche per i provvedimenti "emessi dall'Autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro" per violazione degli articoli 3, 125, 24 e 111 della Costituzione,*

*- dispone la sospensione del presente giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale, rinviando la trattazione della domanda cautelare alla prima camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti da parte della Corte Costituzionale;*

*- ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Segreteria del Tribunale amministrativo, a tutte le parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei Ministri e che sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei Deputati;*

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 8 maggio 2013.

*Il Presidente:* SALAMONE

*L'estensore:* FRATAMICO



## N. 218

*Ordinanza del 15 giugno 2013 emessa dal tribunale amministrativo regionale per il Piemonte sul ricorso proposto da Galasso Giuseppe contro Ministero dell'interno, Stanley International Betting Limited e Stanleybet Malta Limited.*

**Giustizia amministrativa - Riordino del processo amministrativo - Controversie aventi ad oggetto i provvedimenti emessi dall'Autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro - Devoluzione alla competenza funzionale ed inderogabile del T.A.R. Lazio, sede di Roma - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo della ragionevolezza - Violazione del diritto di azione e di difesa in giudizio - Violazione del principio del giudice naturale - Violazione del principio della ragionevole durata del processo - Lesione del principio di pari dignità degli organi di giustizia amministrativa di primo grado.**

- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, artt. 135, comma 1, lett. q-*quater*).
- Costituzione, artt. 3, 24, 111 e 125.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 329 del 2013, proposto da: Giuseppe Galasso, rappresentato e difeso dall'avv. Francesco Bracciani, con domicilio eletto presso il suo studio in Torino, via G. Giusti, 3;

Contro Ministero dell'Interno, in persona del Ministro p.t., rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliata in Torino, corso Stati Uniti, 45;

e con l'intervento di, ad opponendum:

Stanley International Betting Limited e Stanleybet Malta Limited, in persona dei legali rappresentanti p.t., rappresentate e difese dagli avv.ti Daniela Agnello e Massimiliano Mura, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Mauro Milan in Torino, via Buozzi, 3;

Per l'annullamento del provvedimento datato 15 febbraio 2013 (notificato il 6 marzo 2013), con cui il Questore della Provincia di Torino ha respinto l'istanza mirata all'ottenimento dell'autorizzazione ex art. 88 del RD 18 giugno 1931, n. 773.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno;

Visto l'intervento ad opponendum di Stanley International Betting Limited e Stanleybet Malta Limited;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 8 maggio 2013 la dott.ssa Ofelia Fratamico e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

I. Premesse in fatto

Il sig. Galasso Giuseppe, intendendo esercitare nei locali siti in Orbassano, Piazza Martiri della Libertà n. 2 l'attività di raccolta e trasmissione dati inerenti scommesse su eventi sportivi per conto del bookmaker austriaco SKS365 Group GmbH, munito di licenza rilasciata dal competente ufficio del suo Stato di appartenenza, ha rivolto al Questore della Provincia di Torino istanza di rilascio dell'autorizzazione ex art. 88 TULPS.

L'Amministrazione, a seguito di preavviso di diniego, ha respinto tale domanda per mancanza in capo al richiedente ed al soggetto ad esso collegato della apposita concessione rilasciata dallo Stato Italiano per l'organizzazione e la gestione di scommesse.

Contro tale diniego il sig. Galasso ha proposto ricorso dinanzi al TAR Piemonte, corredando la sua domanda anche della relativa istanza cautelare.

Sono intervenute ad opponendum la Stanley International Betting Limited e la Stanleybet Malta Limited (società concorrenti, rispettivamente inglese e maltese, legittimate in base a recenti pronunce della Corte di Giustizia e dei giudici nazionali ad esercitare la raccolta e la gestione delle scommesse anche sul territorio italiano) eccependo, in via preliminare, l'incompetenza del TAR adito ai sensi dell'art. 135 comma 1 lett. q-*quater* c.p.a., così come novellato dalla legge n. 44/2012, che prevede la competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio, Sede di Roma, per le «le



controversie aventi ad oggetto i provvedimenti emessi dall'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato in materia di giochi pubblici con vincita in denaro e quelli emessi dall'Autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro» e, nel merito, l'infondatezza del ricorso.

Si è costituito in giudizio anche il Ministero dell'Interno, chiedendo il rigetto delle pretese del ricorrente.

A seguito della camera di consiglio dell'8 maggio 2013, fissata per l'esame della sospensiva, il Tribunale si è riservato la decisione.

Il Collegio ritiene indispensabile, per decidere se trasmettere gli atti al TAR Lazio, sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 135 comma 1 lett. q-quater c.p.a. nella parte relativa alla previsione della competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio anche per i provvedimenti «emessi dall'Autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro» per violazione degli articoli 3, 125, 24 e 111 della Costituzione.

## II. Rilevanza

Dubitando della legittimità costituzionale dell'art. 135 comma 1 lett. q-quater c.p.a., il Tribunale reputa di dover sollevare subito la questione, prima di qualsiasi altra decisione, non potendo, da un lato, ovviamente, più farlo una volta spogliatosi, con la trasmissione degli atti di causa al TAR Lazio, in applicazione delle disposizioni sospettate di incostituzionalità, della potestas decidendi e non potendo, d'altro canto, neppure decidere, allo stato, sulla sospensiva, visto il dettato del comma 2 dell'art. 15 c.p.a. per cui «in ogni caso il giudice decide sulla competenza prima di provvedere sulla domanda cautelare e, se non riconosce la propria competenza ai sensi degli articoli 13 14, non decide sulla stessa».

Da qui la rilevanza, come detto, della questione, intesa come pregiudizialità della sua soluzione per ogni determinazione che il Tribunale è chiamato ad assumere.

Deve, in verità, ritenersi rilevante, ai sensi e per gli effetti del citato articolo 23, comma 2, legge n. 87/1953, non soltanto la questione che involge la normativa applicabile per la definizione del giudizio nel merito (che cioè regola il merito dei rapporti dedotti in giudizio), bensì anche quella che riguarda le regole che disciplinano il processo, ed, in primo luogo, le norme che delimitano i poteri del Giudice.

A tale concetto ampio di rilevanza appaiono ispirarsi, del resto, anche diverse decisioni della Corte Costituzionale, fra le quali la sentenza n. 137 del 1983, secondo la quale «la pregiudizialità necessaria della questione di legittimità costituzionale rispetto alla decisione del giudizio *a quo* va intesa considerando tale decisione come conclusione di un itinerario logico ciascuno dei cui passaggi necessari può dar luogo ad un incidente di costituzionalità, ogni qual volta il Giudice dubiti della legittimità costituzionale delle disposizioni normative che, in quel momento, è chiamato ad applicare per la prosecuzione e/o la definizione del giudizio».

## III. I dubbi di costituzionalità e la non manifesta infondatezza degli stessi

Per evidenziare la particolarità dell'ipotesi *de qua* rispetto alle tante altre disposizioni attributive della cognizione esclusiva di determinate controversie al TAR centrale, giudicate spesso dalla Corte Costituzionale conformi al dettato della Carta fondamentale, è utile ricostruire brevemente l'evoluzione della competenza «funzionale inderogabile» del TAR Lazio.

Le leggi processuali anteriori al codice, e segnatamente la legge istitutiva dei tribunali amministrativi regionali, non contenevano una disciplina generale su di essa.

La legge 6 dicembre 1971 n. 1034, all'art. 3, ripartiva, infatti, la competenza per territorio fra i vari tribunali regionali, prevedendo, al comma 3, una competenza residuale del TAR con sede a Roma, per gli atti statali. Contenuto analogo presenta oggi l'art. 13 c.p.a., eccezion fatta per gli effetti scaturenti dalla proposizione della lite presso un giudice incompetente, atteso che innovativamente il Codice ha optato per il regime della inderogabilità della competenza territoriale. L'introduzione di ipotesi di competenza (intesa come) funzionale a favore, pressoché esclusivamente, del Tar Lazio, sede di Roma, prende avvio negli anni '90 ed avviene per la prima volta ad opera della legge 12 aprile 1990, n. 74, il cui art. 4, sostituendo l'art. 17, legge 24 marzo 1958, n. 195 sul Consiglio Superiore della Magistratura (che nella sua originaria formulazione disponeva: «Contro i predetti provvedimenti [quelli riguardanti i magistrati], è ammesso ricorso al Consiglio di Stato per motivi di legittimità»), così disponeva: «Contro i predetti provvedimenti è ammesso ricorso in primo grado al tribunale amministrativo regionale del Lazio per motivi di legittimità. Contro le decisioni di prima istanza è ammessa l'impugnazione al Consiglio di Stato».

Questa normativa, che per prima ha introdotto una significativa deroga al principio della territorialità, stabilendo una vera e propria ipotesi di competenza funzionale, non derogabile su accordo delle parti, è stata ritenuta dalla Corte Costituzionale - cui la questione era stata rimessa dal Tar Sicilia - non contraria al dettato costituzionale (sent. n. 189 del 22 aprile 1992).



In particolare la Corte, nell'escludere il contrasto della norma con gli artt. 3, 24 e 125 Cost., valorizzò la particolare posizione che il Consiglio Superiore della Magistratura occupa nell'ordinamento costituzionale della Repubblica e nell'organizzazione dei pubblici poteri ed il peculiare status rivestito dai magistrati ordinari, particolare e differenziato, rispetto alla categoria degli altri pubblici dipendenti.

Poco dopo la normativa concernente i magistrati ordinari, la legge 10 ottobre 1990 n. 287, all'art. 33, riconduceva alla competenza funzionale del TAR centrale i provvedimenti emessi dall'Autorità Garante per la concorrenza ed il mercato.

In verità, in ambedue le ipotesi predette, sarebbe stata, comunque, individuabile anche una cognizione «originaria» del Tribunale amministrativo regionale del Lazio - poiché sia il CSM che l'Autorità Garante per la concorrenza ed il mercato hanno sede a Roma - donde la particolarità dell'attribuzione della competenza in tali casi starebbe, piuttosto, nella sua natura non derogabile.

Successivamente numerose e variegiate tipologie di controversie sono state ascritte alla competenza funzionale del TAR Lazio (anche a prescindere dalla sede dell'Autorità emanante), sino a giungere alla positivizzazione, con l'art. 14 c.p.a., di un'autonoma categoria concettuale, cui fa da pendant un lungo elenco di controversie contenuto nell'art. 135 c.p.a., composto da ben diciotto punti (dalla lett. a) alla lett. q-quater).

L'art. 135 c.p.a. ricomprende, così, una congerie nutritissima di fattispecie (una delle quali, quella in materia di sanzioni irrogate dalla CONSOB, prevista da una parte della lett. c, dichiarata già incostituzionale con sent. n. 162 del 27 giugno 2012), posto che - a parte l'evenienza della connessione fra controversie, non legislativamente affrontata, che ha portato ad un ulteriore incremento delle liti da incardinare presso il TAR Lazio - sotto le varie lettere del catalogo sono spesso incluse più tipologie di controversie (così, ad esempio, sub lett. a, insieme alle controversie relative ai provvedimenti riguardanti i magistrati ordinari, vi sono quelle relative ai provvedimenti riguardanti i magistrati amministrativi adottati dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa).

Così sinteticamente ricordata la storia della competenza esclusiva inderogabile del TAR Lazio, il Collegio dubita della legittimità costituzionale della previsione codicistica che attribuisce al TAR centrale la competenza a giudicare dei provvedimenti emessi dall'Autorità di Polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro.

Tale norma, in base alla quale l'impugnazione del diniego di autorizzazione ex art. 88 TULPS da parte del Questore di Torino - oggetto del giudizio *a quo* - è devoluta al TAR Lazio, lede, in primo luogo, il canone, desumibile dall'art. 3 Cost., di ragionevolezza e di coerenza dell'ordinamento giuridico, in mancanza di una ragione giustificatrice valida (ossia compatibile con la Costituzione) e sufficiente per disporre la deroga.

A differenza della competenza funzionale inderogabile per i provvedimenti dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, che potrebbe giustificarsi in base al carattere centrale dell'Autorità emanante, nel caso dei provvedimenti delle varie Questure emessi a seguito della verifica dell'assenza, in capo ai richiedenti la licenza per la raccolta di scommesse, delle condizioni ostative previste dalla legge, l'attribuzione della cognizione ad un unico giudice centrale non prossimo alla vicenda contenziosa non appare, infatti, rispondere ad alcuna esigenza di giustizia né ad alcuna situazione di particolare emergenza - come ad es. nell'ipotesi delle misure dettate per il settore dei rifiuti - né, infine, ad un peculiare «status» dei richiedenti i provvedimenti autorizzatori (i gestori dei centri di raccolta scommesse), che non sembrano necessitare di un diverso trattamento rispetto agli altri soggetti che domandano all'Amministrazione un'altra licenza di pubblica sicurezza, come ad es. il porto d'armi.

Per il giudizio su provvedimenti come quello impugnato dal ricorrente potrebbe, anzi, risultare utile ad una più profonda comprensione della controversia il peculiare legame del Giudice decentrato con la realtà del luogo.

La previsione dell'art. 135 comma 1 lett. q-quater risulta, poi, incoerente anche rispetto ad altra norma costituzionale, ossia all'art. 125 Cost.. Questa norma sancisce il principio del decentramento a livello regionale della giurisdizione amministrativa, nell'ottica di una necessaria prossimità del giudice ai fatti di cui è chiamato a conoscere.

Come è noto, dai lavori preparatori dell'art. 125 (originario comma 2), si ricava l'intenzione dei Costituenti di adeguare l'organizzazione della giustizia amministrativa alla mutata articolazione del decentramento politico territoriale e, in particolare al ruolo centrale che l'ente Regione era destinato ad assumere, nella piena convinzione che «la giustizia amministrativa quanto è più periferica tanto più risponde alle esigenze popolari» (A.C., 4363, intervento di Musolino nella seduta del 4 dicembre 1947).

Se pure, dunque, si vuole escludere - come la giurisprudenza costituzionale ha già più volte fatto: da ult. sent. n. 117/12 -, con riferimento alla magistratura in genere, che il termine «giudice naturale» di cui all'art. 25 Cost. presenti una valenza autonoma rispetto al carattere della sua precostituzione per legge, dovendosi piuttosto l'espressione ritenersi in tutto corrispondente a quella di «giudice precostituito per legge» con la quale si salda in endiade, per la giustizia amministrativa il concetto di «giudice naturale» non può che assumere una portata diversa per lo speciale assetto dei giudici di primo grado sul territorio voluto dal titolo V della Costituzione.



Ne consegue che la competenza dei giudici amministrativi deve essere non solo predeterminata dalla legge, ma deve rispettare il principio di naturalità come desumibile dal combinato disposto dell'art. 25 e dell'art. 125, nel senso di una sicura maggiore idoneità del giudice individuato su base regionale a fornire una risposta di giustizia adeguata.

Tra l'altro il sistema della giustizia amministrativa non gode - come quello della giustizia ordinaria - di una capillare diffusione degli organi giudicanti sull'intero territorio nazionale, ma si articola appunto, per espresso dettato costituzionale, su base regionale, con un solo ufficio situato nel capoluogo di ogni Regione e con la possibilità di istituzione di alcune sedi staccate. La deroga al criterio della competenza territoriale in favore di un unico altro Tribunale, individuato in base alla sua allocazione nella capitale della Repubblica muta, allora, totalmente la prospettiva di un sistema articolato su base regionale, id est non verticistico ed accentrato, ed altera profondamente l'equilibrio del controllo sugli atti amministrativi, pensato dai Costituenti sicuramente in maniera svincolata dalla specializzazione per singole materie (contrariamente a quanto, invece, consentito per l'autorità giudiziaria ordinaria: art. 102, comma 2, Cost.).

Quanto argomentato a tal proposito dalla Corte nel 1992 appare, dunque, a questo giudice, meritevole di una rinnovata riflessione, soprattutto alla luce dell'evoluzione subita sia dal sistema delle autonomie locali (in dipendenza della riforma del Titolo V, attuata con L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3), sia dal sistema processuale amministrativo: l'affermazione secondo cui il sistema della giustizia amministrativa «consta di numerosi gangli periferici e di uno centrale, che con quelli è collegato» non riflette adeguatamente il dettato dell'art. 125 Cost., il quale non prevede, invero, differenziazione di sorta tra gli organi di giustizia amministrativa di primo grado e non contempla un tribunale centrale, di diversa o maggiore importanza, cui contrapporre «gangli periferici» (in verità, di fatto, neppure particolarmente numerosi, dato anche il notevole aumento del contenzioso, specie in primo grado), ma piuttosto riconosce pari, oltre che piena, dignità a tutti i Tribunali amministrativi regionali.

Si aggiunga, con riferimento al canone della ragionevolezza appena esaminato, che, ad avviso di questo giudice, i due aspetti appena vagliati si intersecano e si compensano: se il TAR Lazio fosse da qualificare come un giudice di competenza centrale, si da ritenere legittime le norme che ne accrescono la competenza (generalizzando una sorta di legittima suspicione che porti a ritenere inidoneo il Tribunale territoriale a decidere talune tipologie di cause), dovrà assumere maggior pregnanza il fondamento giustificativo di queste scelte derogatorie in base agli interessi che esse coinvolgono, specie laddove la competenza del TAR Lazio non dovesse venire comunque in rilievo secondo il criterio della competenza territoriale, pena una grave incoerenza sistematica dell'istituto della competenza funzionale inderogabile ex art 14, comma 1, c.p.a..

Ritiene, inoltre, questo Tribunale che la scelta del legislatore di attribuire (anche) le controversie sugli atti dell'Autorità di Polizia concernenti le autorizzazioni in materia di giochi con vincite in denaro alla competenza esclusiva del TAR Lazio si ponga in contrasto con gli artt. 24 e 111 C.ost.

La concentrazione in un unico ufficio giudiziario (il TAR con sede in Roma) rende assai più difficoltoso l'esercizio concreto del diritto di difesa e confligge con il canone della ragionevole durata del processo.

Per un verso, infatti, si costringe colui che intende agire (o resistere) a tutela della propria posizione soggettiva ad affrontare spese ulteriori ed aggiuntive, rispetto a quelle già molto elevate richieste comunque per l'accesso alla giustizia (anche a causa dei continui aumenti del contributo unificato), rendendo così gravoso ed ostacolando in modo eccessivo l'utile esercizio del diritto di difesa, specie se si considera che la nuova disciplina premette la verifica della competenza anche alla decisione sulla domanda cautelare, e si rischia di rendere più difficoltosa e meno tempestiva anche la difesa processuale dell'Amministrazione resistente; dall'altro, l'incremento smisurato di vario contenzioso presso un unico TAR, presso il quale si concentrano già numerose liti «ordinarie», rende inevitabilmente sempre più lungo il tempo medio di durata dei relativi processi, con gravi ricadute sull'efficienza dell'intero Paese e sulla spesa pubblica, sulla quale pure gravano i costi dei risarcimenti *ex lege* Finto.

#### IV. Conclusioni

Per tutte le esposte considerazioni, deve, dunque, sollevarsi la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 135 comma 1 lett. quater c.p.a. nella parte relativa alla previsione della competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio anche per i provvedimenti «emessi dall'Autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincite in denaro» per violazione degli articoli 3, 125, 24 e 111 della Costituzione.

Deve, pertanto, essere disposta la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale per la decisione della predetta questione di legittimità costituzionale, sospendendosi il giudizio instaurato con il ricorso in epigrafe e rinviando la trattazione della domanda cautelare alla prima camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti da parte della Corte Costituzionale.



*P.Q.M.*

Visti l'art. 134 della Costituzione e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 135, comma 1, lett. *Q-quater* c.p.a. nella parte relativa alla previsione della competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio anche per i provvedimenti «emessi dall'Autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro» per violazione degli articoli 3, 125, 24 e 111 della Costituzione,

Dispone la sospensione del presente giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale, rinviando la trattazione della domanda cautelare alla prima camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti da parte della Corte Costituzionale;

Ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Segreteria del Tribunale amministrativo, a tutte le parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei Ministri e che sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei Deputati;

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 8 maggio 2013.

*Il Presidente:* SALAMONE

*L'estensore:* FRATAMICO

13C00329

N. 219

*Ordinanza del 15 giugno 2013 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte sul ricorso proposto da Petrosso Fabio contro Ministero dell'interno, Stanley International Betting Limited e Stanleybet Malta Limited*

**Giustizia amministrativa - Riordino del processo amministrativo - Controversie aventi ad oggetto i provvedimenti emessi dall'Autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro - Devoluzione alla competenza funzionale ed inderogabile del T.A.R. Lazio, sede di Roma - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo della ragionevolezza - Violazione del diritto di azione e di difesa in giudizio - Violazione del principio del giudice naturale - Violazione del principio della ragionevole durata del processo - Lesione del principio di pari dignità degli organi di giustizia amministrativa di primo grado.**

- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, artt. 135, comma 1, lett. *q-quater*).
- Costituzione, artt. 3, 24, 111 e 125.

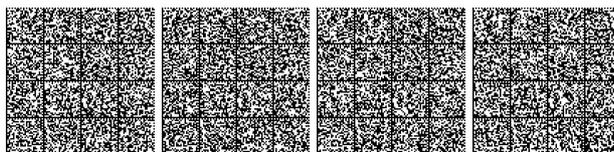
## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 330 del 2013, proposto da: Fabio Petrosso, rappresentato e difeso dall'avv. Francesco Bracciani, con domicilio eletto presso il suo studio in Torino, via G. Giusti, 3;

Contro Ministero dell'Interno, in persona del Ministro p.t., rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliata in Torino, corso Stati Uniti, 45;

E con l'intervento di, *ad opponendum*:

Stanley International Betting Limited e Stanleybet Malta Limited, in persona dei legali rappresentanti p.t., rappresentate e difese dagli avv.ti Daniela Agnello e Massimiliano Mura, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Mauro Milan in Torino, via Buozzi, 3;



Per l'annullamento del provvedimento datato 5 dicembre 2012 (notificato il 31 gennaio 2013) con cui il Questore della Provincia di Torino ha ordinato al ricorrente «l'immediata cessazione dell'attività di raccolta scommesse condotta in assenza di autorizzazione nei locali siti in Chivasso Via Paolo Regis n. 64»;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno;

Visto l'intervento *ad opponendum* di Stanley International Betting Limited e Stanleybet Malta Limited;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 8 maggio 2013 la dott.ssa Ofelia Fratamico e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

#### I. Premesse in fatto.

Il sig. Petrosso Fabio, titolare a Chivasso di un Centro trasmissione dati (CTD) che svolgeva anche l'attività di raccolta di proposte di scommesse su eventi sportivi per conto del bookmaker austriaco SKS365 Group GmbH, munito di licenza rilasciata dal competente ufficio del suo Stato di appartenenza, ha chiesto al Tribunale di annullare, previa sospensione dell'efficacia, il provvedimento con il quale, il 5.12.2012, il Questore della Provincia di Torino gli aveva ordinato «l'immediata cessazione dell'attività di raccolta scommesse condotta in difetto di autorizzazione, nei locali siti in Chivasso, via Paolo Regis n. 64/h».

Sono intervenute *ad opponendum* la Stanley International Betting Limited e la Stanleybet Malta Limited (società concorrenti, rispettivamente inglese e maltese, legittimate in base a recenti pronunce della Corte di Giustizia e dei giudici nazionali ad esercitare la raccolta e la gestione delle scommesse anche sul territorio italiano) eccependo, in via preliminare, l'incompetenza del TAR adito ai sensi dell'art. 135, c. 1, lett. q-*quater* c.p.a., così come novellato dalla l. n. 44/2012, che prevede la competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio, Sede di Roma, per «le controversie aventi ad oggetto i provvedimenti emessi dall'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato in materia di giochi pubblici con vincita in denaro e quelli emessi dall'Autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro» e, nel merito, l'infondatezza del ricorso.

Si è costituito in giudizio anche il Ministero dell'Interno, chiedendo il rigetto delle pretese del ricorrente.

A seguito della camera di consiglio dell'8.5.2013, fissata per l'esame della sospensiva, il Tribunale si è riservato la decisione.

Il Collegio ritiene indispensabile, per decidere se trasmettere gli atti al TAR Lazio, sollevare questione di legittimità costituzionale, per violazione degli articoli 3, 125, 24 e 111 della Costituzione, dell'art. 135, c. 1, lett. q-*quater* c.p.a. nella parte relativa alla previsione della competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio anche per i provvedimenti «emessi dall'Autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro».

In tale previsione risulta, infatti, rientrare anche il provvedimento oggetto del presente giudizio, emesso dal Questore di Torino a causa dello svolgimento da parte del ricorrente dell'attività di raccolta scommesse sportive in difetto di autorizzazione.

#### II. Rilevanza.

Dubitando della legittimità costituzionale dell'art. 135, c. 1, lett. q-*quater* c.p.a., il Tribunale reputa di dover sollevare subito la questione, prima di qualsiasi altra decisione, non potendo, da un lato, ovviamente, più farlo una volta spogliatosi, con la trasmissione degli atti di causa al TAR Lazio, in applicazione delle disposizioni sospettate di incostituzionalità, della *potestas decidendi* e non potendo, d'altro canto, neppure decidere, allo stato, sulla sospensiva, visto il dettato del c. 2 dell'art. 15 c.p.a. per cui «in ogni caso il giudice decide sulla competenza prima di provvedere sulla domanda cautelare e, se non riconosce la propria competenza ai sensi degli articoli 13 14, non decide sulla stessa».

Da qui la rilevanza, come detto, della questione, intesa come pregiudizialità della sua soluzione per ogni determinazione che il Tribunale è chiamato ad assumere.

Deve, in verità, ritenersi rilevante, ai sensi e per gli effetti del citato articolo 23, comma 2, legge n. 87/1953, non soltanto la questione che involge la normativa applicabile per la definizione del giudizio nel merito (che cioè regola il merito dei rapporti dedotti in giudizio), bensì anche quella che riguarda le regole che disciplinano il processo, ed, in primo luogo, le norme che delimitano i poteri del Giudice.



A tale concetto ampio di rilevanza appaiono ispirarsi, del resto, anche diverse decisioni della Corte Costituzionale, fra le quali la sentenza n. 137 del 1983, secondo la quale «la pregiudizialità necessaria della questione di legittimità costituzionale rispetto alla decisione del giudizio *a quo* va intesa considerando tale decisione come conclusione di un itinerario logico ciascuno dei cui passaggi necessari può dar luogo ad un incidente di costituzionalità, ogni qual volta il Giudice dubiti della legittimità costituzionale delle disposizioni normative che, in quel momento, è chiamato ad applicare per la prosecuzione e/o la definizione del giudizio».

III. I dubbi di costituzionalità e la non manifesta infondatezza degli stessi.

Per evidenziare la particolarità dell'ipotesi *de qua* rispetto alle tante altre disposizioni attributive della cognizione esclusiva di determinate controversie al TAR centrale, giudicate spesso dalla Corte Costituzionale conformi al dettato della Carta fondamentale, è utile ricostruire brevemente l'evoluzione della competenza «funzionale inderogabile» del TAR Lazio.

Le leggi processuali anteriori al codice, e segnatamente la legge istitutiva dei tribunali amministrativi regionali, non contenevano una disciplina generale su di essa.

La l. 6 dicembre 1971 n. 1034, all'art. 3, ripartiva, infatti, la competenza per territorio fra i vari tribunali regionali, prevedendo, al co. 3, una competenza residuale del TAR con sede a Roma, per gli atti statali. Contenuto analogo presenta oggi l'art. 13 c.p.a., eccezion fatta per gli effetti scaturenti dalla proposizione della lite presso un giudice incompetente, atteso che innovativamente il Codice ha optato per il regime della inderogabilità della competenza territoriale. L'introduzione di ipotesi di competenza (intesa come) funzionale a favore, pressoché esclusivamente, del Tar Lazio, sede di Roma, prende avvio negli anni '90 ed avviene per la prima volta ad opera della l. 12 aprile 1990, n. 74, il cui art. 4, sostituendo l'art. 17, l. 24 marzo 1958, n. 195 sul Consiglio Superiore della Magistratura (che nella sua originaria formulazione disponeva: «Contro i predetti provvedimenti [quelli riguardanti i magistrati], è ammesso ricorso al Consiglio di Stato per motivi di legittimità»), così disponeva: «Contro i predetti provvedimenti è ammesso ricorso in primo grado al tribunale amministrativo regionale del Lazio per motivi di legittimità. Contro le decisioni di prima istanza è ammessa l'impugnazione al Consiglio di Stato».

Questa normativa, che per prima ha introdotto una significativa deroga al principio della territorialità, stabilendo una vera e propria ipotesi di competenza funzionale, non derogabile su accordo delle parti, è stata ritenuta dalla Corte Costituzionale — cui la questione era stata rimessa dal Tar Sicilia — non contraria al dettato costituzionale (sent. n. 189 del 22 aprile 1992).

In particolare la Corte, nell'escludere il contrasto della norma con gli artt. 3, 24 e 125 Cost., valorizzò la particolare posizione che il Consiglio Superiore della Magistratura occupa nell'ordinamento costituzionale della Repubblica e nell'organizzazione dei pubblici poteri ed il peculiare *status* rivestito dai magistrati ordinari, particolare e differenziato, rispetto alla categoria degli altri pubblici dipendenti.

Poco dopo la normativa concernente i magistrati ordinari, la l. 10 ottobre 1990 n. 287, all'art. 33, riconduceva alla competenza funzionale del TAR centrale i provvedimenti emessi dall'Autorità Garante per la concorrenza ed il mercato.

In verità, in ambedue le ipotesi predette, sarebbe stata, comunque, individuabile anche una cognizione «originaria» del Tribunale amministrativo regionale del Lazio - poiché sia il CSM che l'Autorità Garante per la concorrenza ed il mercato hanno sede a Roma - donde la particolarità dell'attribuzione della competenza in tali casi starebbe, piuttosto, nella sua natura non derogabile.

Successivamente numerose e variegate tipologie di controversie sono state ascritte alla competenza funzionale del TAR Lazio (anche a prescindere dalla sede dell'Autorità emanante), sino a giungere alla positivizzazione, con l'art. 14 c.p.a., di un'autonoma categoria concettuale, cui fa da pendant un lungo elenco di controversie contenuto nell'art. 135 c.p.a., composto da ben diciotto punti (dalla lett. *a*) alla lett. *q-quater*).

L'art. 135 c.p.a. ricomprende, così, una congerie nutritissima di fattispecie (una delle quali, quella in materia di sanzioni irrogate dalla CONSOB, prevista da una parte della lett. *c*, dichiarata già incostituzionale con sent. n. 162 del 27 giugno 2012), posto che — a parte l'evenienza della connessione fra controversie, non legislativamente affrontata, che ha portato ad un ulteriore incremento delle liti da incardinare presso il TAR Lazio — sotto le varie lettere del catalogo sono spesso incluse più tipologie di controversie (così, ad esempio, sub lett. *a*, insieme alle controversie relative ai provvedimenti riguardanti i magistrati ordinari, vi sono quelle relative ai provvedimenti riguardanti i magistrati amministrativi adottati dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa).

Così sinteticamente ricordata la storia della competenza esclusiva inderogabile del TAR Lazio, il Collegio dubita della legittimità costituzionale della previsione codicistica che attribuisce al TAR centrale la competenza a giudicare dei provvedimenti emessi dall'Autorità di Polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro.



Tale norma, in base alla quale l'impugnazione del diniego di autorizzazione ex art. 88 TULPS da parte del Questore di Torino, come pure dell'ordine di immediata cessazione dell'attività, in quanto svolta in difetto di autorizzazione (oggetto specifico del giudizio *a quo*) è devoluta al TAR Lazio, lede, in primo luogo, il canone, desumibile dall'art. 3 Cost., di ragionevolezza e di coerenza dell'ordinamento giuridico, in mancanza di una ragione giustificatrice valida (ossia compatibile con la Costituzione) e sufficiente per disporre la deroga.

A differenza della competenza funzionale inderogabile per i provvedimenti dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, che potrebbe giustificarsi in base al carattere centrale dell'Autorità emanante, nel caso dei provvedimenti delle varie Questure emessi a seguito della verifica dell'assenza, in capo ai richiedenti la licenza per la raccolta di scommesse, delle condizioni ostative previste dalla legge, l'attribuzione della cognizione ad un unico giudice centrale non prossimo alla vicenda contenziosa non appare, infatti, rispondere ad alcuna esigenza di giustizia né ad alcuna situazione di particolare emergenza - come ad es. nell'ipotesi delle misure dettate per il settore dei rifiuti - né, infine, ad un peculiare "status" dei richiedenti i provvedimenti autorizzatori (i gestori dei centri di raccolta scommesse), che non sembrano necessitare di un diverso trattamento rispetto agli altri soggetti che domandano all'Amministrazione un'altra licenza di pubblica sicurezza, come ad es. il porto d'armi.

Per il giudizio su provvedimenti come quello impugnato dal ricorrente potrebbe, anzi, risultare utile ad una più profonda comprensione della controversia il peculiare legame del Giudice decentrato con la realtà del luogo.

La previsione dell'art. 135, c. 1, lett. q-*quater* risulta, poi, incoerente anche rispetto ad altra norma costituzionale, ossia all'art. 125 Cost.. Questa norma sancisce il principio del decentramento a livello regionale della giurisdizione amministrativa, nell'ottica di una necessaria prossimità del giudice ai fatti di cui è chiamato a conoscere.

Come è noto, dai lavori preparatori dell'art. 125 (originario co. 2), si ricava l'intenzione dei Costituenti di adeguare l'organizzazione della giustizia amministrativa alla mutata articolazione del decentramento politico territoriale e, in particolare al ruolo centrale che l'ente Regione era destinato ad assumere, nella piena convinzione che «la giustizia amministrativa quanto è più periferica tanto più risponde alle esigenze popolari» (A.C., 4363, intervento di Musolino nella seduta del 4 dicembre 1947).

Se pure, dunque, si vuole escludere — come la giurisprudenza costituzionale ha già più volte fatto: da ult. sent. n. 117/12 —, con riferimento alla magistratura in genere, che il termine «giudice naturale» di cui all'art. 25 Cost. presenti una valenza autonoma rispetto al carattere della sua precostituzione per legge, dovendosi piuttosto l'espressione ritenersi in tutto corrispondente a quella di «giudice precostituito per legge» con la quale si salda in endiade, per la giustizia amministrativa il concetto di «giudice naturale» non può che assumere una portata diversa per lo speciale assetto dei giudici di primo grado sul territorio voluto dal titolo V della Costituzione.

Ne consegue che la competenza dei giudici amministrativi deve essere non solo predeterminata dalla legge, ma deve rispettare il principio di naturalità come desumibile dal combinato disposto dell'art. 25 e dell'art. 125, nel senso di una sicura maggiore idoneità del giudice individuato su base regionale a fornire una risposta di giustizia adeguata.

Tra l'altro il sistema della giustizia amministrativa non gode — come quello della giustizia ordinaria — di una capillare diffusione degli organi giudicanti sull'intero territorio nazionale, ma si articola appunto, per espresso dettato costituzionale, su base regionale, con un solo ufficio situato nel capoluogo di ogni Regione e con la possibilità di istituzione di alcune sedi staccate. La deroga al criterio della competenza territoriale in favore di un unico altro Tribunale, individuato in base alla sua allocazione nella capitale della Repubblica muta, allora, totalmente la prospettiva di un sistema articolato su base regionale, *id est* non verticistico ed accentrato, ed altera profondamente l'equilibrio del controllo sugli atti amministrativi, pensato dai Costituenti sicuramente in maniera svincolata dalla specializzazione per singole materie (contrariamente a quanto, invece, consentito per l'autorità giudiziaria ordinaria: art. 102, co. 2, Cost.).

Quanto argomentato a tal proposito dalla Corte nel 1992 appare, dunque, a questo giudice, meritevole di una rinnovata riflessione, soprattutto alla luce dell'evoluzione subita sia dal sistema delle autonomie locali (in dipendenza della riforma del Titolo V, attuata con L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3), sia dal sistema processuale amministrativo: l'affermazione secondo cui il sistema della giustizia amministrativa «consta di numerosi gangli periferici e di uno centrale, che con quelli è collegato» non riflette adeguatamente il dettato dell'art. 125 Cost., il quale non prevede, invero, differenziazione di sorta tra gli organi di giustizia amministrativa di primo grado e non contempla un tribunale centrale, di diversa o maggiore importanza, cui contrapporre «gangli periferici» (in verità, di fatto, neppure particolarmente numerosi, dato anche il notevole aumento del contenzioso, specie in primo grado), ma piuttosto riconosce pari, oltre che piena, dignità a tutti i Tribunali amministrativi regionali.



Si aggiunga, con riferimento al canone della ragionevolezza appena esaminato, che, ad avviso di questo giudice, i due aspetti appena vagliati si intersecano e si compensano: se il TAR Lazio fosse da qualificare come un giudice di competenza centrale, si da ritenere legittime le norme che ne accrescono la competenza (generalizzando una sorta di legittima suspicione che porti a ritenere inidoneo il Tribunale territoriale a decidere talune tipologie di cause), dovrà assumere maggior pregnanza il fondamento giustificativo di queste scelte derogatorie in base agli interessi che esse coinvolgono, specie laddove la competenza del TAR Lazio non dovesse venire comunque in rilievo secondo il criterio della competenza territoriale, pena una grave incoerenza sistematica dell'istituto della competenza funzionale inderogabile ex art. 14, co. 1, c.p.a.

Ritiene, inoltre, questo Tribunale che la scelta del legislatore di attribuire (anche) le controversie sugli atti dell'Autorità di Polizia concernenti le autorizzazioni in materia di giochi con vincite in denaro alla competenza esclusiva del TAR Lazio si ponga in contrasto con gli artt. 24 e 111 Cost.

La concentrazione in un unico ufficio giudiziario (il TAR con sede in Roma) rende assai più difficoltoso l'esercizio concreto del diritto di difesa e confligge con il canone della ragionevole durata del processo.

Per un verso, infatti, si costringe colui che intende agire (o resistere) a tutela della propria posizione soggettiva ad affrontare spese ulteriori ed aggiuntive, rispetto a quelle già molto elevate richieste comunque per l'accesso alla giustizia (anche a causa dei continui aumenti del contributo unificato), rendendo così gravoso ed ostacolando in modo eccessivo l'utile esercizio del diritto di difesa, specie se si considera che la nuova disciplina premette la verifica della competenza anche alla decisione sulla domanda cautelare, e si rischia di rendere più difficoltosa e meno tempestiva anche la difesa processuale dell'Amministrazione resistente; dall'altro, l'incremento smisurato di vario contenzioso presso un unico TAR, presso il quale si concentrano già numerose liti «ordinarie», rende inevitabilmente sempre più lungo il tempo medio di durata dei relativi processi, con gravi ricadute sull'efficienza dell'intero Paese e sulla spesa pubblica, sulla quale pure gravano i costi dei risarcimenti *ex lege* Pinto.

#### IV. Conclusioni.

Per tutte le esposte considerazioni, deve, dunque, sollevarsi la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 135, c. 1, lett. q-*quater* c.p.a. nella parte relativa alla previsione della competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio anche per i provvedimenti «emessi dall'Autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro» per violazione degli articoli 3, 125, 24 e 111 della Costituzione.

Deve, pertanto, essere disposta la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale per la decisione della predetta questione di legittimità costituzionale, sospendendosi il giudizio instaurato con il ricorso in epigrafe e rinviando la trattazione della domanda cautelare alla prima camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti da parte della Corte Costituzionale.

*P.Q.M.*

*Visti l'art. 134 della Costituzione e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 135, comma 1, lett. q-*quater* c.p.a. nella parte relativa alla previsione della competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio anche per i provvedimenti «emessi dall'Autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro» per violazione degli articoli 3, 125, 24 e 111 della Costituzione,*

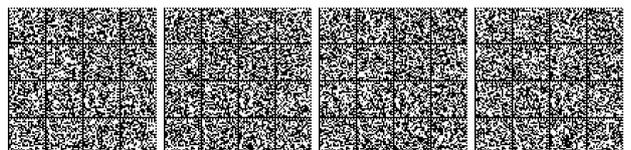
*- dispone la sospensione del presente giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale, rinviando la trattazione della domanda cautelare alla prima camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti da parte della Corte Costituzionale;*

*- ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Segreteria del Tribunale amministrativo, a tutte le parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei Ministri e che sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei Deputati;*

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 8 maggio 2013.

*Il Presidente:* SALAMONE

*L'estensore:* FRATAMICO



## N. 220

*Ordinanza del 15 giugno 2013 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte sul ricorso proposto da Randazzo Giuseppe contro Ministero dell'interno*

**Giustizia amministrativa - Riordino del processo amministrativo - Controversie aventi ad oggetto i provvedimenti emessi dall'Autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro - Devoluzione alla competenza funzionale ed inderogabile del T.A.R. Lazio, sede di Roma - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo della ragionevolezza - Violazione del diritto di azione e di difesa in giudizio - Violazione del principio del giudice naturale - Violazione del principio della ragionevole durata del processo - Lesione del principio di pari dignità degli organi di giustizia amministrativa di primo grado.**

- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, artt. 135, comma 1, lett. q-*quater*).
- Costituzione, artt. 3, 24, 111 e 125.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza,

Sul ricorso numero di registro generale 357 del 2013, proposto da:

Giuseppe Randazzo, rappresentato e difeso dall'avv. Francesco Bracciani, con domicilio eletto presso il suo studio in Torino, via G. Giusti n. 3;

Contro:

Ministero dell'Interno, in persona del Ministro p.t., rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello stato, domiciliata in Torino, corso Stati Uniti n. 45;

Per l'annullamento:

del provvedimento datato 10 gennaio 2013 (notificato il 1° febbraio 2013), con cui il Questore della Provincia di Cuneo ha respinto l'istanza mirata all'ottenimento dell'autorizzazione ex art. 88 del RD 18 giugno 1931, n. 773.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno;

Relatore nella Camera di consiglio del giorno 8 maggio 2013 la dott.ssa Ofelia Fratamico e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

#### I. Premesse in fatto

Il sig. Randazzo Giuseppe, intendendo esercitare nei locali siti in Alba, Piazza Trento e Trieste n. 1 l'attività di raccolta e trasmissione dati inerenti scommesse su eventi sportivi per conto del bookmaker austriaco SKS365 Group GmbH, munito di licenza rilasciata dal competente ufficio del suo Stato di appartenenza, ha rivolto al Questore della Provincia di Cuneo istanza di rilascio dell'autorizzazione ex art. 88 TULPS.

L'Amministrazione, a seguito di preavviso di diniego, ha respinto tale domanda per mancanza in capo al richiedente ed al soggetto ad esso collegato della apposita concessione rilasciata dallo Stato Italiano per l'organizzazione e la gestione di scommesse.

Contro tale diniego il sig. Randazzo ha proposto ricorso dinanzi al TAR Piemonte, corredando la sua domanda anche della relativa istanza cautelare.

Si è costituito in giudizio il Ministero dell'Interno, chiedendo il rigetto delle pretese del ricorrente.

All'udienza in camera di consiglio dell'8 maggio 2013, fissata per l'esame della sospensiva, il Tribunale ha rilevato la propria incompetenza ai sensi dell'art. 135 comma 1, lett. q-*quater* c.p.a., così come novellato dalla legge n. 44/2012, che prevede la competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio, Sede di Roma, per le «le controversie aventi ad oggetto i provvedimenti emessi dall'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato in materia di giochi pubblici con vincita in denaro e quelli emessi dall'Autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro».



Alla medesima udienza si è, quindi, riservato la decisione.

Il Collegio ritiene indispensabile, per decidere se trasmettere gli atti al TAR Lazio, sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 135 comma 1 lett. q-*quater* c.p.a. nella parte relativa alla previsione della competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio anche per i provvedimenti «emessi dall'Autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro» per violazione degli articoli 3, 125, 24 e 111 della Costituzione.

## II. Rilevanza

Dubitando della legittimità costituzionale dell'art. 135 comma 1 lett. q-*quater* c.p.a., il Tribunale reputa di dover sollevare subito la questione, prima di qualsiasi altra decisione, non potendo, da un lato, ovviamente, più farlo una volta spogliatosi, con la trasmissione degli atti di causa al TAR Lazio, in applicazione delle disposizioni sospettate di incostituzionalità, della potestas decidendi e non potendo, d'altro canto, neppure decidere, allo stato, sulla sospensiva, visto il dettato del comma 2 dell'art. 15 c.p.a. per cui «in ogni caso il giudice decide sulla competenza prima di provvedere sulla domanda cautelare e, se non riconosce la propria competenza ai sensi degli articoli 13 14, non decide sulla stessa».

Da qui la rilevanza, come detto, della questione, intesa come pregiudizialità della sua soluzione per ogni determinazione che il Tribunale è chiamato ad assumere.

Deve, in verità, ritenersi rilevante, ai sensi e per gli effetti del citato articolo 23, comma 2, legge n. 87/1953, non soltanto la questione che involge la normativa applicabile per la definizione del giudizio nel merito (che cioè regola il merito dei rapporti dedotti in giudizio), bensì anche quella che riguarda le regole che disciplinano il processo, ed, in primo luogo, le norme che delimitano i poteri del Giudice.

A tale concetto ampio di rilevanza appaiono ispirarsi, del resto, anche diverse decisioni della Corte Costituzionale, fra le quali la sentenza n. 137 del 1983, secondo la quale «la pregiudizialità necessaria della questione di legittimità costituzionale rispetto alla decisione del giudizio *a quo* va intesa considerando tale decisione come conclusione di un itinerario logico ciascuno dei cui passaggi necessari può dar luogo ad un incidente di costituzionalità, ogni qual volta il Giudice dubiti della legittimità costituzionale delle disposizioni normative che, in quel momento, è chiamato ad applicare per la prosecuzione e/o la definizione del giudizio».

## III. I dubbi di costituzionalità e la non manifesta infondatezza degli stessi

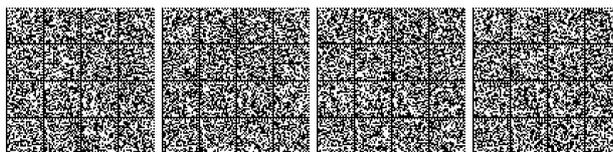
Per evidenziare la particolarità dell'ipotesi *de qua* rispetto alle tante altre disposizioni attributive della cognizione esclusiva di determinate controversie al TAR centrale, giudicate spesso dalla Corte Costituzionale conformi al dettato della Carta fondamentale, è utile ricostruire brevemente l'evoluzione della competenza «funzionale inderogabile» del TAR Lazio.

Le leggi processuali anteriori al codice, e segnatamente la legge istitutiva dei tribunali amministrativi regionali, non contenevano una disciplina generale su di essa.

La legge 6 dicembre 1971 n. 1034, all'art. 3, ripartiva, infatti, la competenza per territorio fra i vari tribunali regionali, prevedendo, al comma 3, una competenza residuale del TAR con sede a Roma, per gli atti statali. Contenuto analogo presenta oggi l'art. 13 c.p.a., eccezion fatta per gli effetti scaturenti dalla proposizione della lite presso un giudice incompetente, atteso che innovativamente il Codice ha optato per il regime della inderogabilità della competenza territoriale. L'introduzione di ipotesi di competenza (intesa come) funzionale a favore, pressoché esclusivamente, del Tar Lazio, sede di Roma, prende avvio negli anni '90 ed avviene per la prima volta ad opera della legge 12 aprile 1990, n. 74, il cui art. 4, sostituendo l'art. 17, legge 24 marzo 1958, n. 195 sul Consiglio Superiore della Magistratura (che nella sua originaria formulazione disponeva: «Contro i predetti provvedimenti [quelli riguardanti i magistrati], è ammesso ricorso al Consiglio di Stato per motivi di legittimità»), così disponeva: «Contro i predetti provvedimenti è ammesso ricorso in primo grado al Tribunale amministrativo regionale del Lazio per motivi di legittimità. Contro le decisioni di prima istanza è ammessa l'impugnazione al Consiglio di Stato».

Questa normativa, che per prima ha introdotto una significativa deroga al principio della territorialità, stabilendo una vera e propria ipotesi di competenza funzionale, non derogabile su accordo delle parti, è stata ritenuta dalla Corte Costituzionale — cui la questione era stata rimessa dal Tar Sicilia — non contraria al dettato costituzionale (sent. n. 189 del 22 aprile 1992).

In particolare la Corte, nell'escludere il contrasto della norma con gli artt. 3, 24 e 125 Cost., valorizzò la particolare posizione che il Consiglio Superiore della Magistratura occupa nell'ordinamento costituzionale della Repubblica e nell'organizzazione dei pubblici poteri ed il peculiare status rivestito dai magistrati ordinari, particolare e differenziato, rispetto alla categoria degli altri pubblici dipendenti.



Poco dopo la normativa concernente i magistrati ordinari, la legge 10 ottobre 1990 n. 287, all'art. 33, riconduceva alla competenza funzionale del TAR centrale i provvedimenti emessi dall'Autorità Garante per la concorrenza ed il mercato.

In verità, in ambedue le ipotesi predette, sarebbe stata, comunque, individuabile anche una cognizione «originaria» del Tribunale amministrativo regionale del Lazio - poiché sia il CSM che l'Autorità Garante per la concorrenza ed il mercato hanno sede a Roma - donde la particolarità dell'attribuzione della competenza in tali casi starebbe, piuttosto, nella sua natura non derogabile.

Successivamente numerose e variegiate tipologie di controversie sono state ascritte alla competenza funzionale del TAR Lazio (anche a prescindere dalla sede dell'Autorità emanante), sino a giungere alla positivizzazione, con l'art. 14 c.p.a., di un'autonoma categoria concettuale, cui fa da pendant un lungo elenco di controversie contenuto nell'art. 135 c.p.a., composto da ben diciotto punti (dalla lett. a) alla lett. q-*quater*).

L'art. 135 c.p.a. ricomprende, così, una congerie nutritissima di fattispecie (una delle quali, quella in materia di sanzioni irrogate dalla CONSOB, prevista da una parte della lett. c, dichiarata già incostituzionale con sent. n. 162 del 27 giugno 2012), posto che — a parte l'evenienza della connessione fra controversie, non legislativamente affrontata, che ha portato ad un ulteriore incremento delle liti da incardinare presso il TAR Lazio - sotto le varie lettere del catalogo sono spesso incluse più tipologie di controversie (così, ad esempio, sub lett. a, insieme alle controversie relative ai provvedimenti riguardanti i magistrati ordinari, vi sono quelle relative ai provvedimenti riguardanti i magistrati amministrativi adottati dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa).

Così sinteticamente ricordata la storia della competenza esclusiva inderogabile del TAR Lazio, il Collegio dubita della legittimità costituzionale della previsione codicistica che attribuisce al TAR centrale la competenza a giudicare dei provvedimenti emessi dall'Autorità di Polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro.

Tale norma, in base alla quale l'impugnazione del diniego di autorizzazione ex art. 88 TULPS da parte del Questore di Cuneo — oggetto del giudizio *a quo* — è devoluta al TAR Lazio, lede, in primo luogo, il canone, desumibile dall'art. 3 Cost., di ragionevolezza e di coerenza dell'ordinamento giuridico, in mancanza di una ragione giustificatrice valida (ossia compatibile con la Costituzione) e sufficiente per disporre la deroga.

A differenza della competenza funzionale inderogabile per i provvedimenti dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, che potrebbe giustificarsi in base al carattere centrale dell'Autorità emanante, nel caso dei provvedimenti delle varie Questure emessi a seguito della verifica dell'assenza, in capo ai richiedenti la licenza per la raccolta di scommesse, delle condizioni ostative previste dalla legge, l'attribuzione della cognizione ad un unico giudice centrale non prossimo alla vicenda contenziosa non appare, infatti, rispondere ad alcuna esigenza di giustizia né ad alcuna situazione di particolare emergenza - come ad es. nell'ipotesi delle misure dettate per il settore dei rifiuti - né, infine, ad un peculiare «status» dei richiedenti i provvedimenti autorizzatori (i gestori dei centri di raccolta scommesse), che non sembrano necessitare di un diverso trattamento rispetto agli altri soggetti che domandano all'Amministrazione un'altra licenza di pubblica sicurezza, come ad es. il porto d'armi.

Per il giudizio su provvedimenti come quello impugnato dal ricorrente potrebbe, anzi, risultare utile ad una più profonda comprensione della controversia il peculiare legame del Giudice decentrato con la realtà del luogo.

La previsione dell'art. 135 comma 1 lett. q-*quater* risulta, poi, incoerente anche rispetto ad altra norma costituzionale, ossia all'art. 125 Cost. Questa norma sancisce il principio del decentramento a livello regionale della giurisdizione amministrativa, nell'ottica di una necessaria prossimità del giudice ai fatti di cui è chiamato a conoscere.

Come è noto, dai lavori preparatori dell'art. 125 (originario comma 2), si ricava l'intenzione dei Costituenti di adeguare l'organizzazione della giustizia amministrativa alla mutata articolazione del decentramento politico territoriale e, in particolare al ruolo centrale che l'ente Regione era destinato ad assumere, nella piena convinzione che «la giustizia amministrativa quanto è più periferica tanto più risponde alle esigenze popolari» (A.C., 4363, intervento di Musolino nella seduta del 4 dicembre 1947).

Se pure, dunque, si vuole escludere — come la giurisprudenza costituzionale ha già più volte fatto: da ult. sent. n. 117/12 —, con riferimento alla magistratura in genere, che il termine «giudice naturale» di cui all'art. 25 Cost. presenti una valenza autonoma rispetto al carattere della sua precostituzione per legge, dovendosi piuttosto l'espressione ritenersi in tutto corrispondente a quella di «giudice precostituito per legge» con la quale si salda in endiade, per la giustizia amministrativa il concetto di «giudice naturale» non può che assumere una portata diversa per lo speciale assetto dei giudici di primo grado sul territorio voluto dal titolo V della Costituzione.



Ne consegue che la competenza dei giudici amministrativi deve essere non solo predeterminata dalla legge, ma deve rispettare il principio di naturalità come desumibile dal combinato disposto dell'art. 25 e dell'art. 125, nel senso di una sicura maggiore idoneità del giudice individuato su base regionale a fornire una risposta di giustizia adeguata.

Tra l'altro il sistema della giustizia amministrativa non gode — come quello della giustizia ordinaria — di una capillare diffusione degli organi giudicanti sull'intero territorio nazionale, ma si articola appunto, per espresso dettato costituzionale, su base regionale, con un solo ufficio situato nel capoluogo di ogni Regione e con la possibilità di istituzione di alcune sedi staccate. La deroga al criterio della competenza territoriale in favore di un unico altro Tribunale, individuato in base alla sua allocazione nella capitale della Repubblica muta, allora, totalmente la prospettiva di un sistema articolato su base regionale, id est non verticistico ed accentrato, ed altera profondamente l'equilibrio del controllo sugli atti amministrativi, pensato dai Costituenti sicuramente in maniera svincolata dalla specializzazione per singole materie (contrariamente a quanto, invece, consentito per l'autorità giudiziaria ordinaria: art. 102, comma 2, Cost.).

Quanto argomentato a tal proposito dalla Corte nel 1992 appare, dunque, a questo giudice, meritevole di una rinnovata riflessione, soprattutto alla luce dell'evoluzione subita sia dal sistema delle autonomie locali (in dipendenza della riforma del Titolo V, attuata con L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3), sia dal sistema processuale amministrativo: l'affermazione secondo cui il sistema della giustizia amministrativa «consta di numerosi gangli periferici e di uno centrale, che con quelli è collegato» non riflette adeguatamente il dettato dell'art. 125 Cost., il quale non prevede, invero, differenziazione di sorta tra gli organi di giustizia amministrativa di primo grado e non contempla un tribunale centrale, di diversa o maggiore importanza, cui contrapporre «gangli periferici» (in verità, di fatto, neppure particolarmente numerosi, dato anche il notevole aumento del contenzioso, specie in primo grado), ma piuttosto riconosce pari, oltre che piena, dignità a tutti i Tribunali amministrativi regionali.

Si aggiunga, con riferimento al canone della ragionevolezza appena esaminato, che, ad avviso di questo giudice, i due aspetti appena vagliati si intersecano e si compensano: se il TAR Lazio fosse da qualificare come un giudice di competenza centrale, si da ritenere legittime le norme che ne accrescono la competenza (generalizzando una sorta di legittima suspicione che porti a ritenere inidoneo il Tribunale territoriale a decidere talune tipologie di cause), dovrà assumere maggior pregnanza il fondamento giustificativo di queste scelte derogatorie in base agli interessi che esse coinvolgono, specie laddove la competenza del TAR Lazio non dovesse venire comunque in rilievo secondo il criterio della competenza territoriale, pena una grave incoerenza sistematica dell'istituto della competenza funzionale inderogabile ex art. 14, comma 1, c.p.a.

Ritiene, inoltre, questo Tribunale che la scelta del legislatore di attribuire (anche) le controversie sugli atti dell'Autorità di Polizia concernenti le autorizzazioni in materia di giochi con vincite in denaro alla competenza esclusiva del TAR Lazio si ponga in contrasto con gli artt. 24 e 111 Cost..

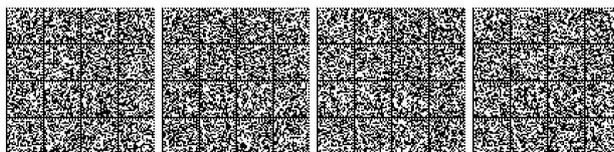
La concentrazione in un unico ufficio giudiziario (il TAR con sede in Roma) rende assai più difficoltoso l'esercizio concreto del diritto di difesa e confligge con il canone della ragionevole durata del processo.

Per un verso, infatti, si costringe colui che intende agire (o resistere) a tutela della propria posizione soggettiva ad affrontare spese ulteriori ed aggiuntive, rispetto a quelle già molto elevate richieste comunque per l'accesso alla giustizia (anche a causa dei continui aumenti del contributo unificato), rendendo così gravoso ed ostacolando in modo eccessivo l'utile esercizio del diritto di difesa, specie se si considera che la nuova disciplina premette la verifica della competenza anche alla decisione sulla domanda cautelare, e si rischia di rendere più difficoltosa e meno tempestiva anche la difesa processuale dell'Amministrazione resistente; dall'altro, l'incremento smisurato di vario contenzioso presso un unico TAR, presso il quale si concentrano già numerose liti «ordinarie», rende inevitabilmente sempre più lungo il tempo medio di durata dei relativi processi, con gravi ricadute sull'efficienza dell'intero Paese e sulla spesa pubblica, sulla quale pure gravano i costi dei risarcimenti *ex lege* Pinto.

#### IV. Conclusioni

Per tutte le esposte considerazioni, deve, dunque, sollevarsi la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 135 comma 1 lett. q-*quater* c.p.a. nella parte relativa alla previsione della competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio anche per i provvedimenti «emessi dall'Autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincite in denaro» per violazione degli articoli 3, 125, 24 e 111 della Costituzione.

Deve, pertanto, essere disposta la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale per la decisione della predetta questione di legittimità costituzionale, sospendendosi il giudizio instaurato con il ricorso in epigrafe e rinviando la trattazione della domanda cautelare alla prima camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti da parte della Corte Costituzionale.



*P.Q.M.*

*Visti l'art. 134 della Costituzione e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 135, comma 1, lett. q-quater c.p.a. nella parte relativa alla previsione della competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio anche per i provvedimenti «emessi dall'Autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro» per violazione degli articoli 3, 125, 24 e 111 della Costituzione,*

*dispone la sospensione del presente giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale, rinviando la trattazione della domanda cautelare alla prima camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti da parte della Corte Costituzionale;*

*ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Segreteria del Tribunale amministrativo, a tutte le parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei Ministri e che sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei Deputati;*

*Così deciso in Torino nella Camera di consiglio del giorno 8 maggio 2013.*

*Il presidente:* SALAMONE

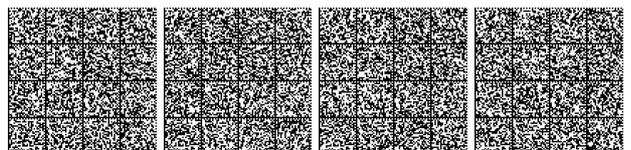
*Estensore:* FRATAMICO

13C00331

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2013-GUR-042) Roma, 2013 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



## MODALITÀ PER LA VENDITA

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

- **presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. in ROMA, piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-85082147**
- **presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti [www.ipzs.it](http://www.ipzs.it) e [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it).**

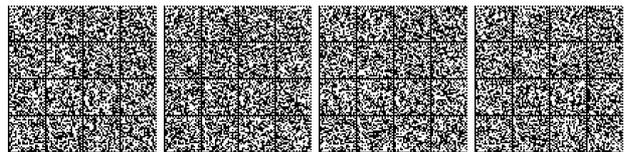
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato  
Direzione Marketing e Vendite  
Via Salaria, 1027  
00138 Roma  
fax: 06-8508-3466  
e-mail: [informazioni@gazzettaufficiale.it](mailto:informazioni@gazzettaufficiale.it)

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



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



  
**GAZZETTA UFFICIALE**  
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)**

validi a partire dal **1° OTTOBRE 2013**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)**

	<b>CANONE DI ABBONAMENTO</b>
<b>Tipo A</b> Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale € <b>438,00</b> - semestrale € <b>239,00</b>
<b>Tipo B</b> Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)*</i>	- annuale € <b>68,00</b> - semestrale € <b>43,00</b>
<b>Tipo C</b> Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della CE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)*</i>	- annuale € <b>168,00</b> - semestrale € <b>91,00</b>
<b>Tipo D</b> Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)*</i>	- annuale € <b>65,00</b> - semestrale € <b>40,00</b>
<b>Tipo E</b> Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)*</i>	- annuale € <b>167,00</b> - semestrale € <b>90,00</b>
<b>Tipo F</b> Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i>	- annuale € <b>819,00</b> - semestrale € <b>431,00</b>

**N.B.:** L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

**CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO**

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

**PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI**

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

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

**PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI ED APPALTI**

*(di cui spese di spedizione € 129,11)\** - annuale € **302,47**  
*(di cui spese di spedizione € 74,42)\** - semestrale € **166,36**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

*(di cui spese di spedizione € 40,05)\** - annuale € **86,72**  
*(di cui spese di spedizione € 20,95)\** - semestrale € **55,46**

Prezzo 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%.**

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

Abbonamento annuo  
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% € **190,00**  
Volume separato (oltre le spese di spedizione) € **180,50**  
I.V.A. 4% a carico dell'Editore € 18,00

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**

**ABBONAMENTI UFFICI STATALI**

Resta confermata la riduzione del 52% applicata sul solo costo di abbonamento

\* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.





€ 6,00

