

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 156° - Numero 12

**GAZZETTA UFFICIALE**  
**DELLA REPUBBLICA ITALIANA**



*PARTE PRIMA*

Roma - Mercoledì, 25 marzo 2015

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. **37.** Sentenza 25 febbraio - 17 marzo 2015  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Impiego pubblico - Agenzie delle dogane, delle entrate e del territorio - Copertura provvisoria di posizioni dirigenziali, nelle more dell'espletamento delle procedure concorsuali, attraverso l'attribuzione di incarichi dirigenziali a tempo determinato affidati a funzionari privi della relativa qualifica.**  
 - Decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44 - art. 8, comma 24.  
 - ..... Pag. 1
- N. **38.** Sentenza 24 febbraio - 17 marzo 2015  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Ambiente - Habitat (esclusione dalla valutazione di incidenza ambientale - VINCA - di una serie di interventi a tutela della rete ecologica regionale "Natura 2000") - Appalti pubblici (realizzazione di opere di regimazione idraulica con il sistema della compensazione) - Rifiuti (esclusione dell'abbruciamento di materiale vegetale residuale naturale derivante da attività agricole dalla disciplina della gestione dei rifiuti).**  
 - Legge della Regione Veneto 2 aprile 2014, n. 11 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2014), artt. 19, 56, commi 1 e 4, e 65.  
 - ..... Pag. 10
- N. **39.** Ordinanza 25 febbraio - 17 marzo 2015  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Elezioni - Sistema elettivo, di secondo grado, degli organi della Provincia - Disciplina transitoria in attesa della conclusione del procedimento di modificazione dello Statuto, finalizzato alla soppressione delle Province.**  
 - Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 14 febbraio 2014, n. 2 (Disciplina delle elezioni provinciali e modifica all'articolo 4 della legge regionale n. 3/2012 concernente le centrali di committenza), artt. 1, 2, 3, 4, 5, 12, 16, 33 e 35.  
 - ..... Pag. 16
- N. **40.** Ordinanza 25 febbraio - 17 marzo 2015  
 Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.  
**Confessioni religiose - Intese tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica - Deliberazione del Consiglio dei ministri di diniego all'apertura di trattative con l'Unione degli atei e degli agnostici razionalisti - Sentenza delle Sezioni unite civili della Corte di cassazione, con la quale è stato respinto il ricorso per motivi di giurisdizione proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri avverso la decisione del Consiglio di Stato che aveva affermato la sindacabilità della suddetta deliberazione del Consiglio dei ministri - Conflitto sollevato dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti della Corte di cassazione.**  
 - Sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite civili, 28 giugno 2013, n. 16305.  
 - ..... Pag. 19



- N. **41.** Ordinanza 25 febbraio - 17 marzo 2015  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Impiego pubblico - Incarichi extraistituzionali retribuiti previamente non autorizzati - Devoluzione del compenso al bilancio dell'amministrazione di appartenenza.**  
 - Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), art. 53, comma 7.  
 - ..... Pag. 23
- N. **42.** Ordinanza 25 febbraio - 17 marzo 2015  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Locazione - Contratti di locazione di immobili ad uso abitativo - Mancata, tardiva o non veritiera registrazione - Sostituzione sanzionatoria della disciplina convenzionalmente stabilita dalle parti.**  
 - Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), art. 3, comma 8.  
 - ..... Pag. 27
- N. **43.** Sentenza 25 febbraio - 19 marzo 2015  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Pensione privilegiata - Termine quinquennale di decadenza per l'inoltro della domanda di pensione privilegiata - Decorrenza dalla data di cessazione del servizio, anziché dal momento della manifestazione della malattia.**  
 - Legge 8 agosto 1991, n. 274 (Acceleramento delle procedure di liquidazione delle pensioni e delle ricongiunzioni, modifiche ed integrazioni degli ordinamenti delle Casse pensioni degli istituti di previdenza, riordinamento strutturale e funzionale della Direzione generale degli istituti stessi), art. 14, comma 1.  
 - ..... Pag. 29

#### ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. **21.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 10 febbraio 2015 (del Presidente del Consiglio dei ministri).  
**Enti pubblici - Norme della Regione Veneto - Istituzione dell'Agenzia Veneta per l'innovazione nel settore primario - Norme transitorie - Personale in servizio presso la soppressa Azienda regionale Veneto Agricoltura in possesso dei requisiti richiesti dalla vigente normativa - Previsto inquadramento nella qualifica funzionale del contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto regioni-autonomie locali corrispondente a quella occupata - Personale in servizio non in possesso dei requisiti di cui al comma 1 - Previsto mantenimento del contratto di lavoro in essere fino alla cessazione del servizio e riferimento, per quanto riguarda il trattamento economico, al contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto regioni-autonomie locali - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione.**  
 - Legge della Regione Veneto 28 novembre 2014, n. 37, art. 13.  
 - Costituzione, art. 97; decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, art. 35; legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 563.
- Enti pubblici - Norme della Regione Veneto - Istituzione dell'Agenzia Veneta per l'innovazione nel settore primario - Norme transitorie - Previsione che le funzioni della soppressa Azienda regionale Veneto Agricoltura non trasferite all'Agenzia Veneta per l'innovazione nel settore primario sono esercitate dalle competenti strutture della Giunta regionale, cui vengono assegnate le corrispondenti risorse umane e strumentali - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.**  
 - Legge della Regione Veneto 28 novembre 2014, n. 37, art. 14, comma 9.  
 - Costituzione, art. 97; decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, art. 35; legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 563. .... Pag. 35



- N. 22. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 10 febbraio 2015 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

**Edilizia residenziale pubblica - Norme della Regione Puglia - Previsione che gli enti gestori che non versano in stato di dissesto finanziario possono, in deroga alla legge n. 560 del 1993, destinare una quota dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica al pagamento di imposte gravanti sugli immobili di loro proprietà, al fine di rispettare il vincolo del pareggio di bilancio - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la norma statale introdotta dal decreto-legge n. 47 del 2014 che prevede che le risorse derivanti dalle alienazioni devono essere destinate esclusivamente a un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni - Violazione della competenza statale nelle materie di legislazione concorrente del coordinamento della finanza pubblica e del governo del territorio.**

- Legge della Regione Puglia 5 dicembre 2014, n. 48, art. 1, comma 1, lett. c).
- Costituzione, artt. 47, 117, commi secondo, lett. m), e terzo; decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 2014, n. 80, art. 3, comma 1, lett. a)...

Pag. 40

- N. 23. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 febbraio 2015 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

**Enti locali - Norme della Regione Trentino-Alto Adige - “Diritti di rogito” dei segretari comunali - Retroattiva previsione che, dall’entrata in vigore del decreto-legge n. 90 del 2014, una quota del provento annuale dei diritti di segreteria spettanti al Comune è attribuita al segretario comunale rogante in misura pari al settantacinque per cento e fino ad un massimo di un quinto dello stipendio in godimento - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la norma statale che prevede la compartecipazione al provento dei soli segretari non aventi qualifica dirigenziale o preposti ad enti locali privi di dipendenti con tale qualifica - Lesione di principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Esorbitanza dalla competenza legislativa della Regione Trentino-Alto Adige in materia di “ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni” - Incidenza sulla disciplina degli atti successivi all’aggiudicazione delle gare per lavori, forniture e servizi - Conseguente invasione della competenza statale esclusiva in materia di “ordinamento civile”.**

- Legge della Regione Trentino-Alto Adige 9 dicembre 2014, n. 11, art. 11, sostitutivo dell’art. 58, comma 1, della legge regionale 5 marzo 1993, n. 4.
- Costituzione, artt. 3 e 117, commi secondo, lett. l), e terzo; decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, art. 10, comma 2-bis.

**Enti locali - Norme della Regione Trentino-Alto Adige - Valutazione dell’ammissibilità dei referendum popolari nei Comuni della Provincia di Bolzano - Attribuzione della relativa competenza a una Commissione composta (secondo quanto previsto dall’art. 8, comma 1, della legge provinciale n. 11 del 2005) da un magistrato del Tribunale di Bolzano, un magistrato della sezione di controllo della Corte dei conti avente sede a Bolzano e un magistrato della Sezione autonoma della Provincia di Bolzano del Tribunale regionale di giustizia amministrativa - Ricorso del Governo - Denunciata lesione della potestà regolamentare comunale in materia di consultazioni popolari all’interno del Comune - Violazione della potestà statutaria dei Comuni - Esorbitanza dalla competenza legislativa della Regione Trentino-Alto Adige in materia di “ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni” - Violazione della competenza statale esclusiva in materia di “ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali”.**

- Legge della Regione Trentino-Alto Adige 9 dicembre 2014, n. 11, art. 16.
- Costituzione, artt. (114, comma secondo, e 117, comma secondo, lett. g); Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 4, 5 e 6.....

Pag. 42



- n. 24. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 16 febbraio 2015 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

**Impiego pubblico - Impiego regionale - Norme della Regione Sardegna - Disciplina del personale regionale e degli uffici della Regione - Istituzione di unità di progetto per il conseguimento di obiettivi specifici, coordinate da personale dirigente del sistema Regione, ovvero da dipendenti in possesso dei requisiti per l'accesso alla qualifica dirigenziale - Attribuzione a detto personale (anche non dirigente) della retribuzione di risultato prevista dal CCNL per l'area dirigenziale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Violazione dei principi di uguaglianza, di coordinamento della finanza regionale e di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Esorbitanza dai limiti statutari dell'autonomia regionale.**

- Legge della Regione Sardegna 25 novembre 2014, n. 24, art. 10.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, commi secondo, lett. l), e terzo; Statuto speciale della Regione Sardegna, artt. 3, 4 e 5.

**Impiego pubblico - Impiego regionale - Norme della Regione Sardegna - Disciplina del personale regionale e degli uffici della Regione - Prevista possibilità per la Giunta regionale di autorizzare, fino all'espletamento dei concorsi pubblici per l'accesso alla dirigenza e nei limiti del 10 per cento delle posizioni dirigenziali del sistema Regione, l'attribuzione temporanea delle funzioni di direzione di servizio a dipendenti in possesso dei requisiti per l'accesso alla qualifica dirigenziale - Previsione che la Giunta regionale stabilisce i criteri e le modalità per l'attribuzione degli incarichi di cui al comma 4-bis) e, valutata la necessità organizzativa, autorizza l'avvio delle relative procedure selettive per titoli e colloquio - Previsione che al dipendente spetta, per la durata dell'incarico, il trattamento accessorio del personale con qualifica dirigenziale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Violazione dei principi di uguaglianza, di coordinamento della finanza regionale e di imparzialità e buon andamento della P.A. - Esorbitanza dai limiti statutari dell'autonomia regionale.**

- Legge della Regione Sardegna 25 novembre 2014, n. 24, art. 11.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, commi secondo, lett. l), e terzo; Statuto speciale della Regione Sardegna, artt. 3, 4 e 5; decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, art. 52.

**Impiego pubblico - Impiego regionale - Norme della Regione Sardegna - Disciplina del personale regionale e degli uffici della Regione - Previsione che, in caso di vacanza, le funzioni di direttore di servizio sono esercitate dal dirigente con maggiore anzianità nella qualifica fra quelli assegnati alla direzione generale di cui il servizio fa parte o, in mancanza di dirigenti, dal funzionario con maggiore anzianità - Previsione che il direttore generale individua il funzionario in possesso dei requisiti per l'accesso alla qualifica dirigenziale, che può svolgere le funzioni sostitutive, cui compete la quota parte dell'indennità di risultato attribuita per l'anno di competenza alla struttura dirigenziale in relazione alle funzioni esercitate - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Violazione dei principi di uguaglianza, di coordinamento della finanza regionale e di imparzialità e buon andamento della P.A. - Esorbitanza dai limiti statutari dell'autonomia regionale.**

- Legge della Regione Sardegna 25 novembre 2014, n. 24, art. 12.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, commi secondo, lett. l), e terzo; Statuto speciale della Regione Sardegna, artt. 3, 4 e 5; decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, art. 52. . . . .



- N. 1. Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 9 marzo 2015 (della Regione Emilia-Romagna).
- Corte dei conti - Controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari della Regione Emilia-Romagna in relazione all'esercizio finanziario 2012 - Atti di citazione in giudizio di capigruppo consiliari e di consiglieri regionali emessi dalla Procura regionale della Corte dei conti come prosecuzione dell'iniziativa avviata con gli inviti a dedurre nei confronti degli stessi (già impugnati dalla Regione con conflitto tra enti n. 8/14) - Ricorso per conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Emilia-Romagna nei confronti dello Stato - Denunciata esorbitanza dal potere giurisdizionale della Corte dei conti - Invasione dell'autonomia organizzativa e contabile del Consiglio regionale - Pregiudizio dell'autonomia costituzionalmente garantita al Consiglio e ai suoi gruppi consiliari - Lamentata lesività e arbitrarietà di atti di citazione perfettamente corrispondenti agli esiti degli atti di controllo illegittimamente assunti e poi annullati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 130 del 2014 e ciò nonostante presi in considerazione dalla Procura della Corte dei conti come fondamento documentale della propria iniziativa - Invasione delle scelte di merito riservate all'autonomia del Consiglio regionale - Esorbitanza dai limiti della funzione di controllo e del sindacato giurisdizionale - Richiesta alla Corte di dichiarare che non spetta allo Stato e, per esso, alla Procura regionale della Corte dei Conti, il potere di emettere i gravati atti di citazione e, per l'effetto, di annullare i medesimi e le istanze di sequestro conservativo in alcuni di essi contenute.**
- Atti di citazione della Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per l'Emilia-Romagna del 3 dicembre 2014, nn. 44026 e 44030; Atti di citazione della Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per l'Emilia-Romagna del 4 dicembre 2014, nn. 44031, 44032, 44034, 44035, 44036 e 44037; Atti di citazione della Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per l'Emilia-Romagna del 22 dicembre 2014, nn. 44047, 44049, 44050, 44051 e 44052.
  - Costituzione, art. 122, comma quarto; legge della Regione Emilia-Romagna 8 settembre 1997, n. 32. .... Pag. 49
- N. 35. Ordinanza della Corte d'appello di Napoli del 19 novembre 2014.
- Reati e pene - Recidiva - Delitti indicati all'art. 407, comma 2, lett. a), cod. proc. pen. - Obbligatorietà dell'aumento della pena per la recidiva - Violazione del principio di ragionevolezza - Identità di trattamento di situazioni diverse - Violazione del principio di proporzionalità della pena.**
- Codice penale, art. 99, comma quinto.
  - Costituzione, artt. 3 e 27, comma terzo. .... Pag. 58
- N. 36. Ordinanza del Tribunale di Viterbo del 17 settembre 2014.
- Esecuzione forzata - Somme dovute dai privati a titolo di stipendio, di salario o di altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego comprese quelle dovute a causa di licenziamento - Prevista possibilità di pignoramento nella misura di un quinto per i tributi dovuti allo Stato, alle province ed ai comuni, ed in eguale misura per ogni altro credito - Mancata previsione di un minimo impignorabile necessario a garantire al lavoratore mezzi adeguati alle sue esigenze di vita e ad una retribuzione "in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé ed alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa" - Lesione del principio del lavoro quale fondamento della Repubblica italiana - Violazione dei diritti inviolabili dell'uomo - Lesione del diritto e dovere al lavoro - Violazione del principio della retribuzione necessaria e sufficiente ad assicurare al lavoratore ed alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa - Violazione del principio di uguaglianza per ingiustificato deteriorato trattamento del lavoratore rispetto al pensionato.**
- Codice di procedura civile, art. 545.
  - Costituzione, artt. 1, 2, 3 e 36.



**In subordine:**

**Esecuzione forzata - Somme dovute dai privati a titolo di stipendio, di salario o di altra indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego comprese quelle dovute a causa di licenziamento - Prevista possibilità di pignoramento nella misura di un quinto per i tributi dovuti alla Stato, alle province ed ai comuni, ed in eguale misura per ogni altro credito - Mancata previsione che le soglie di pignorabilità siano le stesse di quelle indicate dalla legge in materia di tributi (d.l. n. 16/2012, convertito in legge n. 44/2012) e che quindi debbano essere graduate a seconda della retribuzione, come indicato dall'art. 72-ter del d.P.R. n. 602/1973, in misura pari ad 1/10 per importi fino a 2.500,00 euro; in misura pari ad 1/7 per importi da 2.500,00 a 5.000,00 euro e che resta ferma la misura di cui all'art. 545, comma 4, c.p.c. se le somme dovute a titolo di stipendio, di salario o di altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego, comprese quelle dovute a causa di licenziamento, superano i cinquemila euro - Lesione del principio del lavoro quale fondamento della Repubblica italiana - Violazione dei diritti inviolabili dell'uomo - Lesione del diritto e dovere al lavoro - Violazione del principio della retribuzione necessaria e sufficiente ad assicurare al lavoratore ed alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa - Violazione del principio di uguaglianza per ingiustificato deteriore trattamento del lavoratore rispetto al pensionato.**

– Codice di procedura civile, art. 545.

– Costituzione, artt. 1, 2, 3 e 36. . . . . Pag. 60

- N. 37. Ordinanza della Corte dei conti - Sez. giurisdizionale per la Regione Calabria del 6 novembre 2014.

**Previdenza - Provvedimenti di liquidazione definitiva del trattamento di quiescenza - Rettifica in ogni momento da parte degli enti o fondi erogatori, in caso di errore di qualsiasi natura commesso in sede di attribuzione, erogazione o riliquidazione della prestazione - Mancata previsione - Ingiustificato trattamento privilegiato dei pensionati del settore pubblico rispetto a quelli del settore privato - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.**

– Legge 3 maggio 1967, n. 315, art. 26; decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092, artt. 204 e 205.

– Costituzione, artt. 3 e 97. . . . . Pag. 64

- N. 38. Ordinanza della Corte di cassazione del 15 gennaio 2015.

**Borsa - Intermediazione finanziaria - Abuso di informazioni privilegiate - Trattamento sanzionatorio - Previsione di sanzioni amministrative, "salve le sanzioni penali quando il fatto costituisce reato", anziché "salvo che il fatto costituisca reato" - Violazione del principio del "ne bis in idem", affermato dall'art. 4 del Protocollo n. 7 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali - Inosservanza degli obblighi internazionali.**

– Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, art. 187-bis, comma 1.

– Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione all'art. 4 del Protocollo n. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

**In via subordinata: Processo penale - Divieto di un secondo giudizio - Applicabilità nel caso in cui l'imputato sia stato giudicato, con provvedimento irrevocabile, per il medesimo fatto nell'ambito di un procedimento amministrativo per l'applicazione di una sanzione alla quale debba riconoscere natura penale, ai sensi della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dei relativi Protocolli - Mancata previsione - Violazione del principio del "ne bis in idem", affermato dall'art. 4 del Protocollo n. 7 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali - Inosservanza degli obblighi internazionali.**

– Codice di procedura penale, art. 649.

– Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione all'art. 4 del Protocollo n. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. . . . . Pag. 70



- N. 39. Ordinanza del Collegio arbitrale di Padova del 7 novembre 2014.  
**Prescrizione e decadenza - Cause di sospensione della prescrizione per rapporti tra le parti - Sospensione della prescrizione tra la società in nome collettivo ed i suoi amministratori per le azioni sociali di responsabilità nei loro confronti finché sono in carica - Omessa previsione - Ingiustificata disparità di trattamento tra le società in nome collettivo e le altre società commerciali (di capitali e in accomandita semplice) - Violazione del principio di eguaglianza - Menomazione del diritto di difesa della società in nome collettivo rispetto agli illeciti compiuti dai propri amministratori - Riproposizione di questione dichiarata manifestamente inammissibile dalla Corte costituzionale con l'ordinanza n. 123 del 2014.**
- Codice civile, art. 2941, primo comma, n. 7).
  - Costituzione, artt. 3 e 24. .... Pag. 81
- N. 40. Ordinanza del Consiglio di Stato del 9 ottobre 2014.  
**Enti pubblici - Soppressione di enti pubblici economici statali posti sotto la vigilanza del Ministero dello sviluppo economico, denominati Stazioni sperimentali per l'industria, e trasferimento dei compiti ed attribuzioni degli stessi alle Camere di commercio indicate nell'allegato 2 del decreto-legge censurato - In particolare, soppressione della Stazione sperimentale per l'industria delle conserve alimentari (SSICA) di Parma e trasferimento delle relative funzioni alla CCIA di Parma - Violazione del principio di uguaglianza per l'ingiustificato trattamento di privilegio delle industrie conserviere della Provincia di Parma rispetto a quelle aventi sede in altre province italiane - Incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.**
- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 7, comma 20.
  - Costituzione, artt. 3, 97 e 118. .... Pag. 91

#### RETTIFICHE

- Comunicato relativo al ricorso n. 60 depositato il 18 agosto 2014, del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana. (Ricorso pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - 1ª serie speciale - n. 43 del 15 ottobre 2014)..... Pag. 99**





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 37

*Sentenza 25 febbraio - 17 marzo 2015*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Impiego pubblico - Agenzie delle dogane, delle entrate e del territorio - Copertura provvisoria di posizioni dirigenziali, nelle more dell'espletamento delle procedure concorsuali, attraverso l'attribuzione di incarichi dirigenziali a tempo determinato affidati a funzionari privi della relativa qualifica.**

- Decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44 - art. 8, comma 24.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Alessandro CRISCUOLO;

*Giudici :* Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

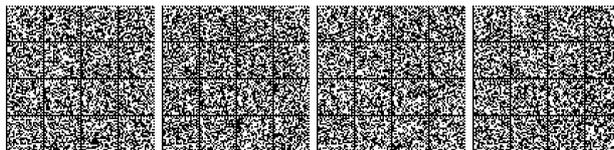
ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 24, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44, promosso dal Consiglio di Stato, sezione quarta giurisdizionale, nei procedimenti riuniti vertenti tra l'Agenzia delle entrate e Dirpubblica - Federazione del Pubblico Impiego (già Dirpubblica - Federazione dei funzionari, delle elevate professionalità, dei professionisti e dei dirigenti delle pubbliche amministrazioni e delle Agenzie) ed altri, con ordinanza del 26 novembre 2013, iscritta al n. 9 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Visti l'atto di costituzione di Dirpubblica, nonchè gli atti di intervento del Codacons (Coordinamento delle associazioni per la difesa dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori) e del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell'udienza pubblica del 24 febbraio 2015 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi gli avvocati Gino Giuliano per il Codacons, Carmine Medici per Dirpubblica e l'avvocato dello Stato Fabrizio Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 26 novembre 2013 (r.o. n. 9 del 2014), il Consiglio di Stato, sezione quarta giurisdizionale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione, questione di legittimità dell'art. 8, comma 24, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44.

La disposizione impugnata, fatti salvi i limiti previsti dalla legislazione vigente per le assunzioni nel pubblico impiego, autorizza l'Agenzia delle dogane, l'Agenzia delle entrate e l'Agenzia del territorio ad espletare procedure concorsuali, da completare entro il 31 dicembre 2013, per la copertura delle posizioni dirigenziali vacanti, secondo le modalità di cui all'art. 1, comma 530, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), e all'art. 2, comma 2, secondo periodo, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 dicembre 2005, n. 248. Tale autorizzazione è posta in relazione «all'esigenza urgente e inderogabile di assicurare la funzionalità operativa delle proprie strutture, volta a garantire una efficace attuazione delle misure di contrasto all'evasione», disposte da altri commi dello stesso art. 8 del d.l. n. 16 del 2012, come convertito.

La disposizione prevede, inoltre, che «[n]elle more dell'espletamento di dette procedure l'Agenzia delle dogane, l'Agenzia delle entrate e l'Agenzia del territorio, salvi gli incarichi già affidati, potranno attribuire incarichi dirigenziali a propri funzionari con la stipula di contratti di lavoro a tempo determinato, la cui durata è fissata in relazione al tempo necessario per la copertura del posto vacante tramite concorso». Dopo aver stabilito che gli incarichi in questione sono attribuiti «con apposita procedura selettiva applicando l'articolo 19, comma 1-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165», e che «[a]i funzionari cui è conferito l'incarico compete lo stesso trattamento economico dei dirigenti», la norma precisa che «[a] seguito dell'assunzione dei vincitori delle procedure concorsuali di cui al presente comma, l'Agenzia delle dogane, l'Agenzia delle entrate e l'Agenzia del territorio non potranno attribuire nuovi incarichi dirigenziali a propri funzionari con la stipula di contratti di lavoro a tempo determinato, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165». I periodi finali indicano le modalità attraverso le quali si provvede agli oneri finanziari derivanti dall'attuazione delle misure ricordate.

2.- La questione di legittimità costituzionale è stata sollevata nel corso di un giudizio riunito avente ad oggetto tre ricorsi in appello, proposti dall'Agenzia delle entrate, per la riforma di altrettante sentenze del Tribunale amministrativo regionale del Lazio. Era stata tra l'altro affermata, mediante uno dei provvedimenti impugnati, l'illegittimità della delibera n. 55 del 22 dicembre 2009, assunta dal Comitato di gestione dell'Agenzia delle entrate, di proroga al 31 dicembre 2010 dei termini contenuti nell'art. 24 del regolamento di amministrazione della stessa Agenzia. Quest'ultima disposizione prevede, per inderogabili esigenze di funzionamento dell'Agenzia, ed entro un termine più volte prorogato, che le eventuali vacanze sopravvenute nelle posizioni dirigenziali possano essere provvisoriamente coperte, previo interpellato e salva l'urgenza, con contratti individuali di lavoro a termine stipulati con funzionari interni, ai quali va attribuito lo stesso trattamento economico dei dirigenti.

Il TAR del Lazio, in sintesi, aveva ritenuto che la norma regolamentare attuasce un conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti privi della relativa qualifica, in palese violazione degli artt. 19 e 52, comma 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche). Di qui l'annullamento della delibera impugnata.

Nelle more del procedimento d'appello, è entrato in vigore l'art. 8, comma 24, del d.l. n. 16 del 2012, come convertito, cioè la norma censurata nel presente giudizio, che opera una sorta di trasposizione in legge di quanto previsto nel ricordato art. 24 del regolamento di amministrazione dell'Agenzia delle entrate.

Il Consiglio di Stato, respinte questioni pregiudiziali di diritto e preliminari di merito, con separata ordinanza del 26 novembre 2013, ha quindi rimesso alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale del citato art. 8, comma 24, del d.l. n. 16 del 2012, come convertito, in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 Cost.

3.- Il giudice rimettente, in punto di rilevanza, osserva che la disposizione censurata, ponendosi «quale factum principis sopravvenuto», determinerebbe la declaratoria di improcedibilità dei ricorsi in appello per sopravvenuto difetto di interesse alla decisione. Consentendo che, nelle more dell'espletamento delle procedure concorsuali, le Agenzie delle dogane, delle entrate e del territorio, fatti salvi gli incarichi già affidati, possano attribuire incarichi dirigenziali a propri funzionari privi della corrispondente qualifica, con la stipula di contratti di lavoro a tempo determinato, la cui durata è fissata in relazione al tempo necessario per la copertura del posto vacante tramite concorso, essa determinerebbe infatti la «salvezza» del provvedimento impugnato nel giudizio *a quo*, cioè la delibera del Comitato di gestione dell'Agenzia delle entrate con la quale è stato modificato l'art. 24 del regolamento di amministrazione.



4.- Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, il giudice rimettente, in primo luogo, ritiene che la norma censurata contrasti con gli artt. 3 e 97 Cost., in quanto, consentendo l'attribuzione di incarichi a funzionari privi della relativa qualifica, aggirerebbe la regola costituzionale di accesso ai pubblici uffici mediante concorso.

Si assume in sintesi, anche mediante richiami alla giurisprudenza costituzionale (*ex plurimis*, sentenza n. 205 del 2004), che nel concorso pubblico va riconosciuta «la forma generale ed ordinaria di reclutamento per il pubblico impiego, in quanto meccanismo strumentale al canone di efficienza dell'amministrazione». La forma concorsuale esige - secondo il rimettente - che non siano introdotte arbitrarie ed irragionevoli restrizioni nell'ambito dei soggetti legittimati alla partecipazione, ed in particolare che, pur non essendo preclusa la previsione per legge di condizioni di accesso intese a favorire il consolidamento di pregresse esperienze lavorative maturate all'interno di un'amministrazione, non sia dato luogo, salvo circostanze eccezionali, a riserva integrale dei posti disponibili in favore del personale interno, né a scivolamenti automatici verso posizioni superiori, senza concorso o comunque senza adeguate verifiche attitudinali. Inoltre, il passaggio ad una fascia funzionale superiore comporterebbe l'accesso ad un nuovo posto di lavoro corrispondente a funzioni più elevate e sarebbe esso stesso soggetto, pertanto, quale forma di reclutamento, alla regola del pubblico concorso (è citata la sentenza di questa Corte n. 194 del 2002).

A fronte di questi principi, la norma impugnata consentirebbe invece a funzionari privi della relativa qualifica, di essere destinatari, senza aver superato un pubblico concorso, di incarichi dirigenziali, quindi di accedere allo svolgimento di mansioni proprie di un'area e di una qualifica afferente ad un ruolo diverso nell'ambito dell'amministrazione.

In secondo luogo, il giudice rimettente assume che l'elusione della regola del pubblico concorso determinerebbe un vulnus al principio del buon andamento della pubblica amministrazione, con conseguente lesione, sotto questo profilo, degli artt. 3 e 97 Cost.: infatti, rappresentando il concorso la forma generale ed ordinaria di reclutamento per il pubblico impiego, esso costituisce un meccanismo strumentale al canone di efficienza dell'amministrazione e, dunque, attuativo del principio del buon andamento.

In terzo luogo, è prospettata una violazione degli artt. 3 e 97, primo comma, Cost., in relazione ai principi di legalità, imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa, poiché, permettendo l'attribuzione di incarichi a funzionari privi della relativa qualifica, la norma censurata consentirebbe la preposizione ad organi amministrativi di soggetti privi dei requisiti necessari, determinando una diminuzione delle garanzie dei cittadini che confidano in una amministrazione competente, imparziale ed efficiente.

Infine, secondo il giudice *a quo*, la disposizione censurata si porrebbe in contrasto con gli artt. 3 e 51 Cost., in quanto consentirebbe l'accesso all'ufficio di dirigente in violazione delle condizioni di uguaglianza tra i cittadini che aspirano ad accedere ai pubblici uffici e in violazione dei requisiti stabiliti dalla legge per il conferimento degli incarichi dirigenziali, posto che l'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001 prevederebbe un ben diverso procedimento per il conferimento degli incarichi dirigenziali.

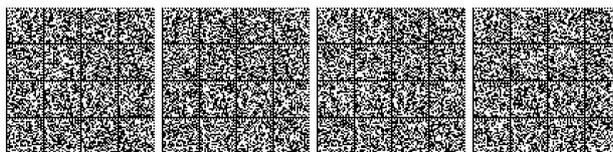
5.- Con atto depositato in data 4 marzo 2014 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata.

Secondo l'Avvocatura generale, l'art. 8, comma 24, del d.l. n. 16 del 2012, come convertito, non legittima le censure prospettate dal rimettente, in quanto norma a carattere assolutamente temporaneo ed eccezionale, introdotta al solo fine di garantire, nelle more dell'espletamento del concorso, il buon andamento degli uffici dell'Agenzia delle entrate. In particolare, la disposizione non consentirebbe uno scivolamento automatico nella qualifica dirigenziale dei funzionari dell'Agenzia inquadrati nella terza area funzionale, ma si limiterebbe ad attribuire a costoro mansioni dirigenziali, per il solo tempo necessario allo svolgimento del concorso. Si ricorda dalla stessa Avvocatura generale come questa Corte, con la sentenza n. 212 del 2012, abbia dichiarato l'infondatezza di una questione di legittimità costituzionale relativa ad una disposizione di legge (regionale) di contenuto asseritamente analogo a quella ora impugnata.

Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, l'eccezionalità e la temporaneità della previsione contenuta nella disposizione censurata sarebbero dimostrate anche dal fatto che l'Agenzia delle entrate ha dato effettivamente avvio a procedure concorsuali per il reclutamento di personale dirigente, attualmente in corso.

Quanto alla dedotta diminuzione delle garanzie per i cittadini, in ragione della presunta elusione della regola del concorso, l'Avvocatura generale osserva che la disposizione censurata è semmai volta ad evitare conseguenze pregiudizievoli nei riguardi delle finanze pubbliche e della collettività, che si verificherebbero qualora gli uffici delle Agenzie rimanessero privi di un responsabile.

Infine si rileva come, nelle more del presente giudizio, l'art. 8, comma 24, primo periodo, del d.l. n. 16 del 2012, come convertito, sia stato modificato dall'art. 1, comma 14, del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 27 febbraio 2014, n. 15, che proroga al 31 dicembre 2014 il termine «per il completamento delle procedure concorsuali» e stabili-



sce che nelle more possono essere prorogati solo gli incarichi già attribuiti ai sensi del secondo periodo del medesimo comma 24 dell'art. 8 del d.l. n. 16 del 2012, come convertito. Secondo l'Avvocatura generale, la disposizione da ultimo richiamata non farebbe altro che confermare la volontà di garantire, da un lato, l'efficiente organizzazione degli uffici dell'Agenzia, e, dall'altro, la copertura delle vacanze organiche nel rispetto del principio generale del pubblico concorso.

6.- Nel giudizio innanzi alla Corte, con atto depositato il 4 marzo 2014, si è costituita Dirpubblica - Federazione del Pubblico Impiego, parte nel procedimento *a quo*, chiedendo, in primo luogo, l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 Cost. A tal fine, richiamati adesivamente gli argomenti del rimettente, la parte ricorda come la giurisprudenza consideri illegittimo, distinguendolo dalla reggenza, lo svolgimento di mansioni dirigenziali da parte di un funzionario, al fine di porre in evidenza che la norma censurata avrebbe fatto "salva", perpetuandola, una prassi *contra legem*, impedendo la copertura delle posizioni dirigenziali vacanti attraverso procedure concorsuali.

In secondo luogo, Dirpubblica chiede che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale in via consequenziale dell'art. 1, comma 14, del d.l. n. 150 del 2013, come convertito, entrato in vigore nelle more del presente giudizio di costituzionalità, in relazione agli artt. 3, 51 e 97 Cost. Assume, in proposito, che tale disposizione incorrerebbe nelle medesime censure già evidenziate con riguardo all'art. 8, comma 24, del d.l. n. 16 del 2012, come convertito, in quanto proroga di un anno il termine per il completamento di procedure concorsuali - per altro, a far data dall'entrata in vigore del richiamato d.l. n. 150 del 2013, non ancora avviate - e, nel frattempo, consente di prorogare o modificare gli incarichi dirigenziali già attribuiti ai sensi dell'art. 8, comma 24, secondo periodo, del d.l. n. 16 del 2012.

In terzo luogo, eccepisce l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 14, del d.l. n. 150 del 2013, come convertito, anche per violazione degli artt. 3, 24, 97, 101, 111, 113 e 117 Cost., nonché dell'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (CEDU), ritenendo che la disposizione sarebbe stata adottata al fine di risolvere *ex auctoritate legis* una controversia pendente dinnanzi al giudice amministrativo, con ciò pregiudicando il principio di parità delle armi e il diritto di difesa e incidendo sull'esercizio della funzione giurisdizionale.

Infine, chiede che la Corte costituzionale sollevi di fronte a se stessa questione di legittimità costituzionale della legge n. 15 del 2014, nella parte in cui ha modificato l'art. 1, comma 14, del d.l. n. 150 del 2013, in riferimento agli artt. 64, primo comma, e 81, terzo comma, Cost., allegando che nel procedimento di conversione sarebbero stati violati gli artt. 40, comma 2, e 102-*bis*, comma 1, del Regolamento del Senato della Repubblica.

7.- Con atto depositato in data 3 marzo 2014, è intervenuto in giudizio il Codacons (Coordinamento delle associazioni per la difesa dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori), chiedendo, in adesione alle argomentazioni del rimettente Consiglio di Stato, l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale.

In ordine all'ammissibilità del proprio intervento, osserva che l'Associazione, per espressa previsione statutaria, «[t]utela il diritto alla trasparenza, alla corretta gestione e al buon andamento delle pubbliche amministrazioni». Rileva, inoltre, di aver spiegato intervento ad *opponendum* nel giudizio *a quo*, notificato in data 18 febbraio 2014 e depositato in data 20 febbraio 2014.

8.- Nell'imminenza dell'udienza pubblica, in data 3 febbraio 2015, ha depositato ulteriore memoria l'Avvocatura generale dello Stato. Oltre a ribadire le argomentazioni già illustrate, eccepisce l'inammissibilità delle censure sollevate da Dirpubblica sull'art. 8, comma 24, del d.l. n. 16 del 2012, in relazione a tutti i parametri non evocati nell'ordinanza di rimessione.

9.- Dirpubblica, in data 3 febbraio 2015, ha depositato a sua volta una memoria in cui, dopo aver illustrato le vicende successive alla proposizione della questione di costituzionalità, ribadisce la richiesta di accoglimento della questione sollevata e di estensione della dichiarazione d'incostituzionalità, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), all'art. 1, comma 14, del d.l. n. 150 del 2013, come convertito, sia in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 Cost., già evocati nella memoria depositata in data 4 marzo 2014, sia in riferimento agli artt. 3, 24, 97, 101, 111, 113 e 117 Cost., quest'ultimo in relazione alla norma interposta di cui all'art. 6, paragrafo 1, della CEDU.

Chiede, inoltre, che la dichiarazione di illegittimità costituzionale consequenziale sia estesa, per gli stessi motivi, all'art. 1, comma 8, del decreto-legge 31 dicembre 2014, n. 192 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative).

10.- In data 2 febbraio 2015, ha depositato memoria il Codacons, insistendo sia per la propria legittimazione ad intervenire in giudizio, sia per l'accoglimento della questione.



*Considerato in diritto*

1.- Il Consiglio di Stato, sezione quarta giurisdizionale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione, questione di legittimità dell'art. 8, comma 24, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44.

La disposizione censurata, in relazione alla «esigenza urgente e inderogabile di assicurare la funzionalità» delle strutture delle Agenzie delle dogane, delle entrate e del territorio, e per «garantire una efficace attuazione delle misure di contrasto all'evasione» contenute in altri commi dello stesso art. 8 del d.l. n. 16 del 2012, come convertito, autorizza le Agenzie ricordate ad espletare procedure concorsuali, da completarsi entro il 31 dicembre 2013, per la copertura delle posizioni dirigenziali vacanti, attraverso il richiamo alla disciplina contenuta nell'art. 1, comma 530, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), e nell'art. 2, comma 2, secondo periodo, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 dicembre 2005, n. 248.

In questo contesto, la disposizione censurata aggiunge una specifica previsione, che costituisce l'effettivo oggetto delle censure del giudice *a quo*, e che opera in due distinte direzioni: fa salvi, per il passato, gli incarichi dirigenziali già affidati dalle Agenzie in parola a propri funzionari, e consente, nelle more dell'espletamento delle procedure concorsuali prima richiamate, di attribuire incarichi dirigenziali a propri funzionari, mediante la stipula di contratti di lavoro a tempo determinato, la cui durata è fissata in relazione al tempo necessario per la copertura del posto vacante tramite concorso. Questi incarichi sono attribuiti, afferma la disposizione censurata, con «apposita procedura selettiva», applicandosi l'art. 19, comma 1-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche). Dopo aver precisato che ai funzionari cui è conferito l'incarico compete lo stesso trattamento economico dei dirigenti, la disposizione in questione conclude che le Agenzie ricordate non potranno attribuire nuovi incarichi dirigenziali, secondo le modalità appena descritte e fatto salvo quanto previsto dall'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, dal momento della «assunzione dei vincitori delle procedure concorsuali di cui al presente comma».

1.1.- Il giudice *a quo* è investito, tra l'altro, dell'impugnazione di una sentenza di annullamento della delibera del Comitato di gestione dell'Agenzia delle entrate (n. 55 del 22 dicembre 2009), con la quale è stato modificato l'art. 24 del regolamento di amministrazione della stessa Agenzia. Tale ultima norma, regolando la «copertura provvisoria di posizioni dirigenziali», consente la stipulazione di contratti a termine con i funzionari interni, fino all'attuazione delle procedure di accesso alla dirigenza e comunque non oltre una scadenza che - al momento dell'impugnativa - era fissata al 31 dicembre 2010. Il giudice rimettente pone in evidenza come la norma censurata - entrata in vigore nelle more del giudizio principale - operi una trasposizione in legge di quanto stabilito nella disposizione regolamentare cui si riferisce l'impugnativa, e condizioni dunque l'esito del giudizio *a quo*, ponendosi «quale factum principis sopravvenuto», che determinerebbe una declaratoria di improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse alla decisione.

1.2.- Ad avviso del giudice *a quo*, consentendo l'attribuzione di incarichi a funzionari privi della relativa qualifica, l'art. 8, comma 24, del d.l. n. 16 del 2012, come convertito, aggirerebbe la regola costituzionale di accesso ai pubblici uffici mediante concorso, in violazione degli artt. 3 e 97 Cost. Viene, a tal proposito, richiamata la giurisprudenza costituzionale che riconosce nel concorso pubblico la forma generale ed ordinaria di reclutamento per il pubblico impiego, quale procedura strumentale al canone di efficienza dell'amministrazione, ciò che, riguardo all'assegnazione di funzioni direttive, priverebbe di legittimazione arbitrarie preclusioni di accesso, riserve integrali di posti o forme di attribuzione automatica in favore del personale interno. La norma censurata, sempre secondo il giudice *a quo*, consentirebbe invece a funzionari, privi della relativa qualifica, di accedere, senza aver superato un pubblico concorso, ad un «ruolo» diverso nell'ambito della propria amministrazione.

L'elusione della regola del pubblico concorso determinerebbe anche un vulnus al principio del buon andamento, con conseguente ulteriore lesione, sotto questo diverso profilo, degli artt. 3 e 97 Cost. Ancora, la disposizione censurata violerebbe gli artt. 3 e 97, primo comma, Cost., in relazione ai principi di legalità, imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa, poiché, permettendo l'attribuzione di incarichi a funzionari privi della relativa qualifica, consentirebbe la preposizione ad uffici amministrativi di soggetti privi dei requisiti necessari, determinando una diminuzione delle garanzie dei cittadini che confidano in una amministrazione competente, imparziale ed efficiente.

Il rimettente prospetta, infine, una violazione degli artt. 3 e 51 Cost., poiché l'accesso a funzioni dirigenziali sarebbe consentito, in deroga al principio di uguaglianza, pur nell'assenza dei requisiti stabiliti dalla legge (e, in particolare, dall'art. 19 del citato d.lgs. n. 165 del 2011).



2.- In via preliminare, va ribadito quanto stabilito nell'ordinanza della quale è stata data lettura in udienza, allegata alla presente sentenza, in ordine all'inammissibilità dell'intervento del Codacons (Coordinamento delle associazioni per la difesa dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori) nel presente giudizio di legittimità costituzionale.

3.- La questione va esaminata entro i limiti del *thema decidendum* individuato dall'ordinanza di rimessione, dato che non possono essere prese in considerazione le censure svolte dalla parte del giudizio principale, con riferimento a parametri costituzionali ed a profili non evocati dal giudice *a quo* (*ex plurimis*, sentenze n. 211 e n. 198 del 2014, n. 275 del 2013, n. 310, n. 227 e n. 50 del 2010).

4.- La questione è fondata.

4.1.- Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, nessun dubbio può nutrirsi in ordine al fatto che il conferimento di incarichi dirigenziali nell'ambito di un'amministrazione pubblica debba avvenire previo esperimento di un pubblico concorso, e che il concorso sia necessario anche nei casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio. Anche il passaggio ad una fascia funzionale superiore comporta «l'accesso ad un nuovo posto di lavoro corrispondente a funzioni più elevate ed è soggetto, pertanto, quale figura di reclutamento, alla regola del pubblico concorso» (sentenza n. 194 del 2002; *ex plurimis*, inoltre, sentenze n. 217 del 2012, n. 7 del 2011, n. 150 del 2010, n. 293 del 2009).

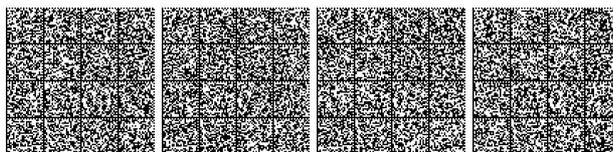
In apparenza, la disposizione impugnata non si pone in contrasto diretto con tali principi. Essa non conferisce in via definitiva incarichi dirigenziali a soggetti privi della relativa qualifica, bensì consente, in via asseritamente temporanea, l'assunzione di tali incarichi da parte di funzionari, in attesa del completamento delle procedure concorsuali.

Tuttavia, l'aggiramento della regola del concorso pubblico per l'accesso alle posizioni dirigenziali in parola si rivela, sia alla luce delle circostanze di fatto, precedenti e successive alla proposizione della questione di costituzionalità, nelle quali la disposizione impugnata si inserisce, sia all'esito di un più attento esame della fattispecie delineata dall'art. 8, comma 24, del d.l. n. 16 del 2012.

4.2.- Per colmare le carenze nell'organico dei propri dirigenti, l'Agenzia delle entrate ha, negli anni, fatto ampio ricorso ad un istituto previsto dall'art. 24 del proprio regolamento di amministrazione. Tale disposizione consente, «[p]er inderogabili esigenze di funzionamento dell'Agenzia», la copertura provvisoria delle eventuali vacanze verificatesi nelle posizioni dirigenziali, previo interpello e previa specifica valutazione dell'idoneità degli aspiranti, mediante la stipula di contratti individuali di lavoro a termine con propri funzionari, con l'attribuzione dello stesso trattamento economico dei dirigenti, «fino all'attuazione delle procedure di accesso alla dirigenza» e, comunque, fino ad un termine finale predeterminato. Questo termine finale è stato di volta in volta prorogato, a partire dal 2006, con apposite delibere del Comitato di gestione dell'Agenzia. Al momento della proposizione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 24, del d.l. n. 16 del 2012, come convertito, esso risultava fissato al 31 dicembre 2010. Successivamente alla proposizione della questione, il termine è stato prorogato altre due volte, da ultimo (con delibera n. 51 del 29 dicembre 2011) «al 31 maggio 2012».

Le reiterate delibere di proroga del termine finale hanno di fatto consentito, negli anni, di utilizzare uno strumento pensato per situazioni peculiari quale metodo ordinario per la copertura di posizioni dirigenziali vacanti. Secondo la giurisprudenza, nell'ambito dell'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, l'illegittimità di questa modalità di copertura delle posizioni dirigenziali deriva dalla sua non riconducibilità, né al modello dell'affidamento di mansioni superiori a impiegati appartenenti ad un livello inferiore, né all'istituto della cosiddetta reggenza. Il primo modello, disciplinato dall'art. 52 del d.lgs. n. 165 del 2001, prevede l'affidamento al lavoratore di mansioni superiori, nel caso di vacanza di posto in organico, per non più di sei mesi prorogabili fino a dodici, qualora siano state avviate le procedure per la copertura dei posti vacanti, ma è applicabile solo nell'ambito del sistema di classificazione del personale dei livelli, non già delle qualifiche, e in particolare non è applicabile (ed è illegittimo se applicato) laddove sia necessario il passaggio dalla qualifica di funzionario a quella di dirigente (sentenza di questa Corte n. 17 del 2014; nella giurisprudenza di legittimità, *ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 12 aprile 2006, n. 8529, e 26 marzo 2010, n. 7342).

Invero, l'assegnazione di posizioni dirigenziali a un funzionario può avvenire solo ricorrendo al secondo modello, cioè all'istituto della reggenza, regolato in generale dall'art. 20 del d.P.R. 8 maggio 1987, n. 266 (Norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo del 26 marzo 1987 concernente il comparto del personale dipendente dai Ministeri). La reggenza si differenzia dal primo modello perché serve a colmare vacanze nell'ufficio determinate da cause imprevedibili, e viceversa si avvicina ad esso perché è possibile farvi ricorso a condizione che sia stato avviato il procedimento per la copertura del posto vacante, e nei limiti di tempo previsti per tale copertura. Straordinarietà e temporaneità sono perciò caratteristiche essenziali dell'istituto (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenze 22 febbraio 2010, n. 4063, 16 febbraio 2011, n. 3814, 14 maggio 2014, n. 10413). Ebbene, le reiterate proroghe del termine previsto dal regolamento di organizzazione dell'Agenzia delle entrate per l'espletamento del concorso per dirigenti



e, conseguentemente, per l'attribuzione di funzioni dirigenziali mediante la stipula di contratti individuali di lavoro a termine con propri funzionari, con l'attribuzione dello stesso trattamento economico dei dirigenti, hanno indotto la giurisprudenza amministrativa (TAR Lazio, Roma, seconda sezione, sentenze 30 settembre 2011, n. 7636, e 1° agosto 2011, n. 6884) a ritenere carenti, nella fattispecie prevista dall'art. 24 del regolamento di amministrazione dell'Agenzia delle entrate, i due presupposti ricordati della straordinarietà e della temporaneità, a non configurarla come un'ipotesi di reggenza e quindi a considerarla in contrasto con la disciplina generale di cui agli artt. 19 e 52 del d.lgs. n. 165 del 2001.

In questo quadro normativo e giurisprudenziale, e nella relativa vicenda processuale, interviene il legislatore, attraverso la disposizione sospettata di illegittimità costituzionale.

La norma impugnata esordisce autorizzando le Agenzie delle entrate, del territorio e delle dogane ad espletare procedure concorsuali, da completarsi entro il 31 dicembre 2013, per la copertura delle posizioni dirigenziali vacanti, attraverso il richiamo alla disciplina contenuta nell'art. 1, comma 530, della l. n. 296 del 2006 e nell'art. 2, comma 2, secondo periodo, del d.l. n. 203 del 2005, come convertito. L'autorizzazione in parola è rafforzata attraverso un riferimento alla «esigenza urgente e inderogabile di assicurare la funzionalità» delle strutture delle Agenzie e alla necessità di garantire «una efficace attuazione delle misure di contrasto all'evasione» contenute in altri commi dello stesso art. 8 del d.l. n. 16 del 2012, come convertito.

In realtà, del tutto indipendentemente dalla norma impugnata, l'indizione di concorsi per la copertura di posizioni dirigenziali vacanti è resa possibile da norme già vigenti, che lo stesso art. 8, comma 24, del d.l. n. 16 del 2012, come convertito, si limita a richiamare senza aggiungervi nulla (si veda l'art. 2, comma 2, del d.l. n. 203 del 2005, come convertito). Inoltre, considerando le regole organizzative interne dell'Agenzia delle entrate e la possibilità di ricorrere all'istituto della delega, anche a funzionari, per l'adozione di atti a competenza dirigenziale - come affermato dalla giurisprudenza tributaria di legittimità sulla provenienza dell'atto dall'ufficio e sulla sua idoneità ad esprimerne all'esterno la volontà (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione tributaria civile, sentenze 9 gennaio 2014, n. 220; 10 luglio 2013, n. 17044; 10 agosto 2010, n. 18515; sezione sesta civile - T, 11 ottobre 2012, n. 17400) - la funzionalità delle Agenzie non è condizionata dalla validità degli incarichi dirigenziali previsti dalla disposizione censurata. Sicché l'obiettivo reale della disposizione in esame è rivelato dal secondo periodo della norma in questione, ove, da un lato, si fanno salvi i contratti stipulati in passato tra le Agenzie e i propri funzionari, dall'altro si consente ulteriormente che, nelle more dell'espletamento delle procedure concorsuali, da completare entro il 31 dicembre 2013, le Agenzie attribuiscono incarichi dirigenziali a propri funzionari, mediante la stipula di contratti di lavoro a tempo determinato, la cui durata è fissata in relazione al tempo necessario per la copertura del posto vacante tramite concorso.

Dopo la proposizione della questione di legittimità costituzionale, il termine originariamente fissato per il «completamento» delle procedure concorsuali viene prorogato due volte. Dapprima, l'art. 1, comma 14, primo periodo, del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 27 febbraio 2014, n. 15, lo ha spostato al 31 dicembre 2014, purché le procedure fossero indette entro il 30 giugno 2014, con la precisazione che, nelle more, era possibile prorogare o modificare solo gli incarichi dirigenziali già attribuiti, non invece conferirne di nuovi. Successivamente, l'art. 1, comma 8, del decreto-legge 31 dicembre 2014, n. 192 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), lo ha ulteriormente prorogato al 30 giugno 2015.

Benché il legislatore abbia esplicitamente precisato, in questi interventi di proroga, che non è consentito conferire nuovi incarichi a funzionari interni, è indubbio che gli interventi descritti abbiano aggravato gli aspetti lesivi della disposizione impugnata. In tal modo, infatti, il legislatore apparentemente ha riaffermato, da un lato, la temporaneità della disciplina, fissando nuovi termini per il completamento delle procedure concorsuali, ma, dall'altro, allontanando sempre di nuovo nel tempo la scadenza di questi, ha operato in stridente contraddizione con l'affermata temporaneità.

4.3.- La norma impugnata ha cura di esibire, quale caratteristica essenziale, la propria temporaneità: il ricorso alla descritta modalità di copertura delle posizioni dirigenziali vacanti sarebbe provvisorio, strettamente collegato all'indizione di regolari procedure concorsuali per l'accesso alla dirigenza, da completarsi entro un termine ben identificato, che la disposizione impugnata, in origine, fissava al 31 dicembre 2013.

Tuttavia, l'art. 8, comma 24, del d.l. n. 16 del 2012, come convertito, inserisce in tale costruzione un elemento d'incertezza, nella parte in cui stabilisce che, fatto salvo quanto disposto dall'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, le Agenzie interessate non potranno attribuire nuovi incarichi dirigenziali a propri funzionari «[a] seguito dell'assunzione dei vincitori delle procedure concorsuali di cui al presente comma». Questo significa che al termine, certo nell'an e nel quando, del completamento delle procedure concorsuali - nelle cui more è possibile attribuire incarichi dirigenziali con le modalità descritte - si affianca un diverso termine, certo nella sola attribuzione del diritto all'assunzione, ma incerto nel quando, perché tra il completamento delle procedure concorsuali (coincidente con l'approvazione delle graduatorie) e l'assunzione dei vincitori, può trascorrere, per i più diversi motivi, anche un notevole lasso di tempo.



È quindi lo stesso tenore testuale della disposizione impugnata a non escludere che, pur essendo concluse le operazioni concorsuali, le Agenzie interessate possano prorogare, per periodi ulteriori, gli incarichi dirigenziali già conferiti a propri funzionari, in caso di ritardata assunzione di uno o più vincitori. In questo senso, in contraddizione con l'affermata temporaneità, il termine finale fissato dalla disposizione impugnata finisce per non essere «certo, preciso e sicuro» (sentenza n. 102 del 2013).

Per questo, non è conferente il richiamo, effettuato dall'Avvocatura generale dello Stato, alla fattispecie normativa scrutinata con la sentenza di questa Corte n. 212 del 2012. In tale sentenza, l'infondatezza della questione derivava dalla circostanza per cui la norma di legge (regionale) impugnata consentiva, in assenza di personale con qualifica dirigenziale, che talune delle suddette funzioni potessero essere attribuite a funzionari della categoria più elevata non dirigenziale, fino all'espletamento dei relativi concorsi e, comunque, per non più di due anni. Come si vede, in quel caso il termine finale della copertura delle vacanze attraverso il conferimento d'incarichi non era ancorato ad un evento incerto nel quando come l'assunzione dei vincitori, ma era fissato perentoriamente.

Anche considerando il tenore letterale della norma impugnata, quindi, il carattere di temporaneità della soluzione da essa prevista, sul quale insiste l'Avvocatura generale dello Stato, tende a scolorire fin quasi ad annullarsi.

4.4.- Si aggiunga, per quanto necessario, che la regola del concorso non è certo soddisfatta dal rinvio che la stessa norma impugnata opera all'art. 19, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 165 del 2001, nella parte in cui stabilisce che gli incarichi dirigenziali ai funzionari «sono attribuiti con apposita procedura selettiva». In realtà, la norma di rinvio si limita a prevedere che l'amministrazione renda conoscibili, anche mediante pubblicazione di apposito avviso sul sito istituzionale, il numero e la tipologia dei posti che si rendono disponibili nella dotazione organica e i criteri di scelta, stabilendo, altresì, che siano acquisite e valutate le disponibilità dei funzionari interni interessati. I contratti non sono dunque assegnati attraverso il ricorso ad una procedura aperta e pubblica, conformemente a quanto richiesto dagli artt. 3, 51 e 97 Cost. (sentenze n. 217 del 2012, n. 150 e n. 149 del 2010, n. 293 del 2009, n. 453 del 1990).

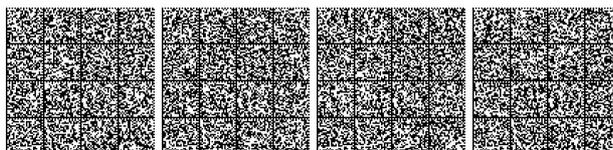
4.5.- In definitiva, l'art. 8, comma 24, del d.l. n. 16 del 2012, come convertito, ha contribuito all'infinito protrarsi nel tempo di un'assegnazione asseritamente temporanea di mansioni superiori, senza provvedere alla copertura dei posti dirigenziali vacanti da parte dei vincitori di una procedura concorsuale aperta e pubblica. Per questo, ne va dichiarata l'illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 3, 51 e 97 Cost.

Posto che le ricordate proroghe di termini fanno corpo con la norma impugnata, producendo unitamente ad essa effetti lesivi, ed anzi aggravandoli, in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), la dichiarazione di illegittimità costituzionale va estesa all'art. 1, comma 14, del d.l. 30 dicembre 2013, n. 150, come convertito, e all'art. 1, comma 8, del d.l. 31 dicembre 2014, n. 192. E proprio perché tali disposizioni hanno carattere consequenziale e concorrono a integrare la disciplina impugnata, non vi sono ostacoli ad estendere ad esse la dichiarazione d'illegittimità costituzionale, pur trattandosi di disposizioni normative sopravvenute al giudizio *a quo*. Infatti, «l'apprezzamento di questa Corte, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, non presuppone la rilevanza delle norme ai fini della decisione propria del processo principale, ma cade invece sul rapporto con cui esse si concatenano nell'ordinamento, con riguardo agli effetti prodotti dalle sentenze dichiarative di illegittimità costituzionali» (sentenza n. 214 del 2010).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 24, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44;*



2) dichiara, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 14, del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 27 febbraio 2014, n. 15;

3) dichiara, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 8, del decreto-legge 31 dicembre 2014, n. 192 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 febbraio 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 17 marzo 2015.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella Paola MELATTI

ALLEGATO:  
Ordinanza letta all'udienza del 24 febbraio 2015

## ORDINANZA

Rilevato che nel giudizio promosso dal Consiglio di Stato, sezione IV giurisdizionale, con ordinanza 26 novembre 2013 (reg. ord. n. 9 del 2014), è intervenuto, con atto depositato il 3 marzo 2014, il Codacons (Coordinamento delle associazioni per la difesa dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori);

che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, possono partecipare al giudizio in via incidentale di legittimità costituzionale le sole parti del giudizio principale e i terzi portatori di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura (tra le tante, ordinanza n. 240 del 2014, sentenza n. 162 del 2014 e relativa ordinanza letta all'udienza dell'8 aprile 2014, ordinanza n. 156 del 2013, ordinanza n. 150 del 2012 e relativa ordinanza letta all'udienza del 22 maggio 2012, sentenza n. 293 del 2011, sentenza n. 118 del 2011, sentenza n. 138 del 2010 e relativa ordinanza letta all'udienza del 23 marzo 2010);

che, in questo caso, i rapporti sostanziali dedotti in causa concernono profili attinenti alla posizione dei funzionari e dei dirigenti pubblici, i quali non hanno alcuna incidenza diretta sulla posizione giuridica del Codacons;

che, inoltre, i rapporti sostanziali dedotti in causa solo in via indiretta ed eventuale possono riguardare gli interessi della collettività indistinta dei consumatori, che il Codacons si propone di rappresentare (v. sentenza n. 420 del 1994 e relativa ordinanza letta all'udienza dell'8 novembre 1994);

che, infine, pur avendo il Codacons presentato, in data 20 febbraio 2014, richiesta di intervento nel giudizio principale, è inammissibile, nel giudizio costituzionale in via incidentale, l'intervento del soggetto che, nel giudizio *a quo*, si sia costituito soltanto dopo la sollevazione della questione di legittimità costituzionale (sentenza n. 223 del 2012, ordinanza n. 295 del 2008, sentenza n. 315 del 1992).



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile, nel presente giudizio di costituzionalità, l'intervento del Codacons (Coordinamento delle associazioni per la difesa dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori).

F.to: Alessandro Criscuolo, *Presidente*

---

**T\_150037**

---

N. 38

*Sentenza 24 febbraio - 17 marzo 2015*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ambiente - Habitat (esclusione dalla valutazione di incidenza ambientale - VINCA - di una serie di interventi a tutela della rete ecologica regionale "Natura 2000") - Appalti pubblici (realizzazione di opere di regimazione idraulica con il sistema della compensazione) - Rifiuti (esclusione dell'abbruciamento di materiale vegetale residuale naturale derivante da attività agricole dalla disciplina della gestione dei rifiuti).**

– Legge della Regione Veneto 2 aprile 2014, n. 11 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2014), artt. 19, 56, commi 1 e 4, e 65.

–

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Alessandro CRISCUOLO;*Giudici:* Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 19, 56, commi 1 e 4, e 65 della legge della Regione Veneto 2 aprile 2014, n. 11 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2014), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 31 maggio-5 giugno 2014, depositato in cancelleria il 5 giugno 2014 ed iscritto al n. 38 del registro ricorsi 2014.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 24 febbraio 2015 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato dello Stato Fabrizio Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Luigi Manzi per la Regione Veneto.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso spedito per la notifica il 31 maggio 2014, ricevuto dalla resistente il 5 giugno 2014 e depositato nella cancelleria di questa Corte nella medesima data (r.r. n. 38 del 2014), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 19, 56, commi 1 e 4, e 65 della legge della Regione Veneto 2 aprile 2014, n. 11 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2014), in riferimento all'art. 117 della Costituzione, relativamente sia al primo comma, sia al secondo comma, lettera *s*).

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha censurato anzitutto l'art. 65 della legge reg. Veneto n. 11 del 2014, che, in attesa di un'organica disciplina in materia di tutela della biodiversità, detta una serie di misure a tutela della rete ecologica regionale «Natura 2000». Il ricorrente ha riscontrato un contrasto con l'art. 5 del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), come modificato dall'art. 6 del decreto del d.P.R. 12 marzo 2003, n. 120 (Regolamento recante modifiche ed integrazioni al D.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, concernente attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche). Ne conseguirebbe la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., ove prescrive che la potestà legislativa regionale deve rispettare i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, e dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., che attribuisce la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema alla competenza esclusiva dello Stato. Infatti, la disposizione impugnata, conferendo alla Giunta regionale il compito di definire, con apposite linee guida, i criteri affinché l'attuazione di una serie di interventi non sia assoggettata a valutazione di incidenza ambientale (VINCA), risulterebbe violare l'art. 5 del d.P.R. n. 357 del 1997, che invece prevedrebbe l'assoggettamento a tale valutazione di ogni piano, progetto o intervento che possa incidere sullo stato di conservazione dell'equilibrio ambientale.

Il ricorrente ha impugnato altresì l'art. 56, commi 1 e 4, della legge reg. Veneto n. 11 del 2014, che disciplina la combustione controllata sul luogo di produzione dei residui vegetali. Il comma 1 consente la combustione controllata sul luogo di produzione dei residui vegetali derivanti da attività agricole o da attività di manutenzione di orti o giardini privati, effettuata secondo le normali pratiche o consuetudini. Il successivo comma 4 dispone che tale attività non costituisce gestione dei rifiuti o combustione illecita. Ad avviso del ricorrente, tali previsioni confliggerebbero con l'art. 185, comma 1, lettera *f*), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), d'ora in avanti «codice dell'ambiente», che, nel testo modificato dal decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205 (Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive), ha recepito l'art. 2, paragrafo 1, lettera *f*), della suddetta direttiva n. 2008/98/CE: questa disposizione, nell'interpretazione proposta dall'Avvocatura generale dello Stato, richiederebbe che tali materiali vegetali, per poter essere esclusi dal campo di applicazione della disciplina sui rifiuti, siano riutilizzati seguendo processi e metodi che non danneggino l'ambiente né mettano in pericolo la salute umana. In questa chiave, tali residui rientrerebbero nella nozione di «sottoprodotto» e potrebbero perciò essere esclusi dalla disciplina sui rifiuti solo a condizione che sussistano, in concreto, tutti i requisiti elencati nell'art. 184-*bis* del codice dell'ambiente, secondo una valutazione effettuata caso per caso, e non in via generale come invece consentono le disposizioni impugnate. Queste ultime, pertanto, risulterebbero contrastare con l'art. 117, primo e secondo comma, lettera *s*), Cost.

Ulteriori censure del ricorrente sono rivolte nei confronti dell'art. 19 della legge reg. Veneto n. 11 del 2014, che autorizza la Giunta regionale a prevedere, nel rapporto con gli appaltatori per opere di regimazione di corsi d'acqua comprendenti la rimozione di materiali litoidi, il sistema della remunerazione tramite compensazione tra l'onere della realizzazione dei lavori e il valore del materiale estratto riutilizzabile, quest'ultimo da calcolarsi sulla base dei vigenti canoni demaniali. Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, infatti, tale disposizione sarebbe illegittima per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., dato che non prevede alcun controllo circa le caratteristiche del materiale litoide estratto dai corsi d'acqua e non richiama la normativa statale di settore che regola la materia - contenuta nell'art. 4 del decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 10 agosto 2012, n. 161 (Regolamento recante la disciplina dell'utilizzazione delle terre e rocce da scavo) - laddove, in applicazione dell'art. 184-*bis*, comma 1, del codice dell'ambiente, stabilisce quali siano i requisiti che devono sussistere, contemporaneamente e cumulativamente, perché il materiale da scavo possa considerarsi «sottoprodotto» ai sensi dell'art. 183, comma 1, lettera *qq*), del codice dell'ambiente. In assenza di questi requisiti, il materiale in questione dovrebbe qualificarsi come rifiuto e pertanto essere assoggettato alla relativa normativa. Il ricorrente, a supporto della censura, ha richiamato la giurisprudenza costituzionale in materia, e in particolare la sentenza n. 70 del 2014, la quale afferma che è riservata allo Stato la competenza a disciplinare la semplificazione amministrativa delle procedure relative ai materiali provenienti da cantieri di piccole dimensioni, incluse le terre e rocce da scavo, senza contemplare alcun ruolo, neppure a carattere cedevole, per le Regioni e le Province autonome.



2.- La Regione Veneto si è costituita in giudizio con memoria del 24 giugno 2014, depositata in cancelleria il 25 giugno 2014. La delibera di autorizzazione da parte della Giunta regionale, adottata il 24 giugno 2014, è stata depositata in cancelleria il 22 agosto 2014. In tale memoria la Regione Veneto ha ritenuto che le censure presenti nel ricorso siano del tutto destituite di fondamento e ha chiesto pertanto che la Corte respinga il ricorso.

Relativamente all'art. 65 della legge reg. Veneto n. 11 del 2014, la resistente ha sostenuto la conformità di tale disposizione all'art. 5 del d.P.R. n. 357 del 1997, che, del resto, viene espressamente richiamato dal comma 1 della disposizione impugnata. In particolare, la valutazione di incidenza ambientale (VINCA), ai sensi del suddetto d.P.R. n. 357 del 1997, non sarebbe obbligatoria in relazione a ogni tipologia di intervento, ma esclusivamente per quelli non direttamente connessi e necessari al mantenimento in uno stato di conservazione soddisfacente delle specie e degli habitat presenti nel sito, e che possano avere incidenze significative sul sito stesso. La disposizione impugnata conterrebbe perciò una mera specificazione normativa, in ambiti ricadenti in altre competenze regionali (agricoltura, assetto del territorio), diretta a garantire in modo rafforzato la tutela predisposta dallo Stato, in linea con quanto stabilito dalla sentenza n. 12 del 2009 della Corte costituzionale.

Riguardo all'art. 56, commi 1 e 4, della legge reg. Veneto n. 11 del 2014, la difesa regionale ha sostenuto che la pratica dell'abbruciamento sarebbe distinta dalla fattispecie «sottoprodotti» di cui all'art. 184-*bis* del codice dell'ambiente, in quanto, da un lato, il sottoprodotto è «originato da un processo di produzione», mentre il materiale in questione potrebbe essere l'effetto di eventi vegetativi naturali; e, dall'altro, il suo utilizzo avviene attraverso un «trattamento diverso dalla normale pratica industriale», mentre la disposizione regionale in questione tratterebbe di pratiche agricole e forestali. Inoltre, ad avviso della Regione Veneto, la pratica agricola consistente nell'eliminazione mediante abbruciamento del materiale vegetale residuo rappresenterebbe una ordinaria, quanto inveterata, tecnica colturale, mentre l'assoggettamento di tale materiale alla disciplina sulla gestione dei rifiuti determinerebbe un effetto sproporzionato e particolarmente vessatorio, comportando, tra l'altro, l'applicazione delle sanzioni penali previste, per la combustione illecita dei rifiuti, dall'art. 256-*bis* del codice dell'ambiente, introdotto dall'art. 3, comma 1, del decreto-legge 10 dicembre 2013, n. 136 (Disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali ed a favorire lo sviluppo delle aree interessate), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 febbraio 2014, n. 6. L'interpretazione più corretta sarebbe invece, sempre ad avviso della Regione Veneto, quella per cui i materiali in questione, pur essendo in astratto qualificabili come rifiuti ai sensi dell'art. 183 [*recte*: 184], comma 3, lettera *a*), del codice dell'ambiente, sarebbero però esclusi dall'ambito di applicazione della disciplina sulla gestione dei rifiuti per effetto dell'art. 185, comma 1, lettera *f*), del medesimo codice dell'ambiente (che risulta lessicalmente identica all'art. 2, paragrafo 1, lettera *f*), della direttiva n. 2008/98/CE). Ne discenderebbe l'infondatezza del ricorso anche laddove invoca il contrasto con una direttiva europea. In definitiva, la disposizione impugnata sarebbe estranea alla disciplina sui rifiuti e afferirebbe alla disciplina dell'attività agricola, di competenza regionale, anche considerando il fatto che il codice dell'ambiente riconoscerebbe alle Regioni titolo per esercitare poteri e funzioni di propria competenza in materia di gestione dei rifiuti (art. 177, comma 4, del codice dell'ambiente).

Per quanto riguarda l'art. 19 della legge reg. Veneto n. 11 del 2014, esso non introdurrebbe affatto, né in modo espresso né in forma implicita, alcuna deroga alla disciplina relativa alla cessione del materiale litoide estratto dall'alveo di corsi d'acqua nell'ambito degli interventi di regimazione idraulica, che costituiscono attività di ordinaria manutenzione, di norma di modesta entità, e che non alterano lo stato dei luoghi. La disciplina statale relativa alla definizione e al trattamento del materiale da scavo dettata dal d.m. n. 161 del 2012 non verrebbe ad essere in alcun modo intaccata, visto che la disposizione regionale impugnata si proporrebbe di conseguire la valorizzazione dei materiali litoidi, incidendo sulla disciplina regionale relativa ai criteri economici per l'affidamento dei lavori, di cui alla legge della Regione Veneto 7 novembre 2003, n. 27 (Disposizioni generali in materia di lavori pubblici di interesse regionale e per le costruzioni in zone classificate sismiche), e in particolare sulle modalità di contabilizzazione della remunerazione che consegue alla pubblica amministrazione dall'utilizzo dei materiali da scavo, in linea peraltro con alcune previsioni contenute nella disciplina statale: nella memoria si richiamano l'art. 4, comma 10-*bis*, del decreto-legge 12 novembre 1996, n. 576 (Interventi urgenti a favore delle zone colpite dagli eventi calamitosi dei mesi di giugno e ottobre 1996), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 31 dicembre 1996, n. 677, l'art. 53, comma 6, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE) e l'art. 111 del d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207 (Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE»).



In definitiva, la norma impugnata rappresenterebbe una norma tecnica dell'ordinamento contabile della Regione, resasi necessaria per il fatto che la compensazione non si sottrae ai vincoli del patto di stabilità interna e richiederebbe, dunque, un riconoscimento contabile, dovendosi anche in tal caso procedere ad accertamento dell'entrata, impegno di spesa, liquidazione ed emissione del mandato, ai sensi del Capo V (artt. 36-52) della legge della Regione Veneto 29 novembre 2001, n. 39 (Ordinamento del bilancio e della contabilità della Regione): da ciò deriverebbe la necessità dell'intervento con legge finanziaria regionale per istituire i relativi capitoli di bilancio, consentendo così all'amministrazione di conseguire un consistente risparmio di risorse pubbliche.

3.- Con successiva memoria del 2 febbraio 2015, depositata il medesimo giorno in cancelleria, la Regione Veneto, con riferimento all'art. 65 della legge reg. Veneto n. 11 del 2014, ha ribadito gli argomenti già illustrati nel senso dell'infondatezza della censura, visto che la norma invocata quale parametro interposto, ossia l'art. 5 del d.P.R. n. 357 del 1997, non prevedrebbe un obbligo assoluto di sottoposizione a valutazione di incidenza ambientale per ogni tipologia di intervento, escludendo quelli necessari al mantenimento di uno stato di soddisfacente conservazione delle specie e degli habitat e che non abbiano incidenze significative sul sito. In questa categoria rientrerebbe la previsione della norma regionale, interpretata sistematicamente, teleologicamente e in modo costituzionalmente orientato. La correttezza di questa interpretazione troverebbe poi conferma nella deliberazione della Giunta regionale n. 1456 del 5 agosto 2014 (Piano regionale delle attività di pianificazione e gestione forestale per l'anno 2014) - allegata alla memoria - nel cui allegato A si richiama l'art. 5 del d.P.R. n. 357 del 1997, distinguendosi i casi in cui è necessaria la valutazione di incidenza ambientale da quelli in cui essa deve essere esclusa.

Relativamente alla censura relativa all'art. 56, commi 1 e 4, della legge reg. Veneto n. 11 del 2014 la resistente ha sottolineato come le ragioni già avanzate in origine nel senso della infondatezza troverebbero ulteriore sostegno nello *ius superveniens*. Il comma 6-bis dell'art. 182 del codice dell'ambiente, aggiunto dall'art. 14, comma 8, lettera b), del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 116, ha infatti riconosciuto, con norma che si porrebbe in perfetta consonanza ed armonia con la disciplina regionale impugnata, che l'abbruciatura, nel luogo di produzione, di paglia, sfalci e potature, nonché di ogni altro materiale non pericoloso costituisca normale pratica agricola. La Regione Veneto ha pertanto chiesto che venga dichiarata la cessazione della materia del contendere, ovvero, riconosciuta la legittimità della disposizione impugnata, anche prima della legislazione statale sopravvenuta. Inoltre, la resistente ha criticato la normativa statale sopraggiunta, rilevando come la qualificazione dei materiali in questione in termini di rifiuti o di sottoprodotti, che da tale normativa così come dal ricorso si ricaverebbe, sarebbe frutto di un errore ricostruttivo in contraddizione con il diritto comunitario e con lo stesso codice dell'ambiente, posto che nelle suddette discipline tali materiali, ove impiegati in agricoltura, sarebbero esclusi dall'ambito di applicazione della normativa relativa alla gestione dei rifiuti.

Con riguardo all'art. 19 della legge reg. Veneto n. 11 del 2014, la resistente, oltre a ribadire le argomentazioni già illustrate nella precedente memoria, ha sostenuto l'inammissibilità della censura, per erronea indicazione dei termini della questione (come accaduto, ad esempio, nelle sentenze n. 315 e n. 254 del 2009). Essa muoverebbe, infatti, da un'errata considerazione del quadro normativo di riferimento e della stessa norma regionale, la quale non potrebbe neppure essere sussunta nella materia «tutela dell'ambiente»: si tratterebbe di una norma latamente "finanziaria", che non avrebbe alcuna incidenza derogatoria rispetto alla disciplina ambientale statale, limitandosi a prevedere una modalità di remunerazione per le opere di ripristino dell'officiosità e di manutenzione dei corsi d'acqua comprendenti anche la rimozione dei materiali litoidi dagli alvei.

#### *Considerato in diritto*

1.- Con ricorso notificato il 31 maggio 2014 e depositato il 5 giugno 2014 (r.r. n. 38 del 2014), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato tre disposizioni (artt. 19, 56, commi 1 e 4, e 65) della legge della Regione Veneto 2 aprile 2014, n. 11 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2014), per violazione dell'art. 117 della Costituzione, relativamente sia al primo comma, sia al secondo comma, lettera s).



Una prima censura ha riguardato l'art. 65 della legge reg. Veneto n. 11 del 2014, nella parte in cui prevede che la Giunta regionale, con apposite linee guida, escluda determinati interventi a tutela della rete ecologica regionale «Natura 2000» dalla valutazione di incidenza ambientale (VINCA). Tale disposizione violerebbe l'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera *s*), Cost., in quanto contrasterebbe con la disciplina contenuta nell'art. 5 del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), come modificato dall'art. 6 del d.P.R. 12 marzo 2003, n. 120 (Regolamento recante modifiche ed integrazioni al D.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, concernente attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), ai sensi della quale sarebbe necessario l'assoggettamento a tale valutazione di incidenza ambientale di ogni piano, progetto o intervento suscettibile di incidere sullo stato di conservazione dell'equilibrio ambientale.

Una seconda censura ha riguardato l'art. 56, commi 1 e 4, della legge reg. Veneto n. 11 del 2014, nella parte in cui consente la combustione controllata di materiali agricoli e vegetali sul luogo di produzione, effettuata secondo le normali pratiche e consuetudini, escludendo che essa costituisca attività di gestione dei rifiuti o di combustione illecita. Tali disposizioni violerebbero l'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera *s*), Cost., in quanto contrasterebbero con la disciplina contenuta nell'art. 185, comma 1, lettera *f*), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e nella direttiva del 19 novembre 2008, n. 2008/98/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive).

Una terza ed ultima censura è stata rivolta nei confronti dell'art. 19 della legge reg. Veneto n. 11 del 2014, nella parte in cui autorizza la Giunta regionale a prevedere, nel rapporto con gli appaltatori, la compensazione dell'onere per la realizzazione dei lavori di manutenzione dei corsi d'acqua con il valore del materiale litoide estratto riutilizzabile, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. La disposizione impugnata, infatti, contrasterebbe con la disciplina in materia di «sottoprodotti» contenuta negli artt. 183, comma 1, lettera *qq*), e 184-*bis* del decreto legislativo n. 152 del 2006 e nel decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 10 agosto 2012, n. 161 (Regolamento recante la disciplina dell'utilizzazione delle terre e rocce da scavo).

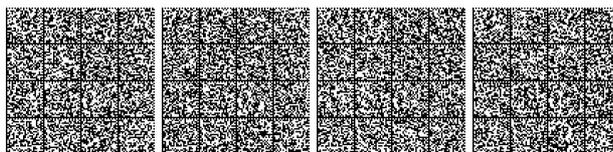
2.- L'art. 65 della legge reg. Veneto n. 11 del 2014, in attesa di un'organica disciplina in materia di tutela della biodiversità, detta una serie di misure a tutela della rete ecologica regionale «Natura 2000», in particolare stabilendo che la Giunta regionale debba definire specifiche linee guida di carattere tecnico-progettuale contenenti i criteri affinché l'attuazione di una serie di interventi (realizzazione e manutenzione delle opere di difesa idrogeologica con tecniche di ingegneria naturalistica; pianificazione e gestione forestale sostenibile; interventi di natura agro ambientale, produttivi e non, finanziati con la programmazione comunitaria; lavori di pronto intervento idrogeologico realizzati in regime di somma urgenza; interventi di difesa fitosanitaria e lotta attiva agli incendi boschivi) non sia assoggettata a valutazione di incidenza ambientale (VINCA). A tal fine, ai commi 3 e 4, autorizza la Giunta regionale ad avvalersi di un'attività di consulenza, quantificando un onere finanziario pari a 20.000 euro per il 2014.

La censura relativa alla violazione dell'art. 117, primo comma, e secondo comma, lettera *s*), Cost. è fondata.

Secondo quanto affermato dalla giurisprudenza costituzionale, la disciplina della valutazione di incidenza ambientale (VINCA) sulle aree protette ai sensi di «Natura 2000», contenuta nell'art. 5 del regolamento di cui al d.P.R. n. 357 del 1997, deve ritenersi ricompresa nella «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», rientrando nella competenza esclusiva statale, e si impone a pieno titolo, anche nei suoi decreti attuativi, nei confronti delle Regioni ordinarie. In base al principio per cui le Regioni «non possono reclamare un loro coinvolgimento nell'esercizio della potestà legislativa dello Stato in materia di tutela ambientale, trattandosi di una competenza statale esclusiva» (sentenza n. 104 del 2008), questa Corte ha affermato che nemmeno l'obiettivo di preservare rigorosamente aree di eccezionale valore ambientale sia sufficiente a legittimare l'intervento del legislatore regionale in materia di VINCA, «neppure con l'argomento dell'assicurazione per il suo tramite, in via transitoria o definitiva, di una più elevata tutela dell'ambiente» (sentenza n. 67 del 2011). Alla luce di tali orientamenti giurisprudenziali deve, a maggior ragione, escludersi che il legislatore regionale possa legittimamente adottare una disposizione come quella in esame, che esenta alcune tipologie di interventi dalla valutazione di incidenza ambientale, con conseguente affievolimento della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Infatti, l'art. 6, paragrafo 3, della direttiva 21 maggio 1992, n. 92/43/CEE del Consiglio - attuata dall'art. 5, comma 3, del d.P.R. n. 357 del 1997 - stabilisce che deve formare oggetto di valutazione di incidenza ambientale «[q]ualsiasi piano o progetto non direttamente connesso o necessario alla gestione del sito ma che possa avere incidenze significative su tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti». A fronte di tale previsione, che richiede che siano assoggettati a VINCA tutti i progetti e i piani che possano avere incidenza significativa sulle aree in questione, per una valutazione in concreto, il legislatore regionale non può esonerare determinate tipologie di interventi - tanto meno se di pianificazione - in via generale e astratta, senza incorrere in un contrasto con le normative statale ed europea.

La disposizione impugnata risulta, perciò, in contrasto con l'art. 117, primo e secondo comma, lettera *s*), Cost.



3.- L'art. 56 della legge reg. Veneto n. 11 del 2014 disciplina la combustione controllata sul luogo di produzione dei residui vegetali.

L'articolo oggetto di impugnazione consente, al comma 1, la combustione controllata sul luogo di produzione dei residui vegetali derivanti da attività agricole o da attività di manutenzione di orti o giardini privati, effettuata secondo le normali pratiche o consuetudini e dispone, al comma 4, che tale attività non costituisce attività di gestione dei rifiuti o di combustione illecita.

Questa Corte ha già avuto modo di esprimersi recentemente su leggi di altre Regioni recanti disposizioni simili, e approvate nel medesimo periodo di tempo, giudicando non fondate analoghe censure (sentenza n. 16 del 2015), anche a prescindere, dunque, dall'intervento del legislatore statale che - nel nuovo art. 182, comma 6-*bis*, introdotto nel codice dell'ambiente con l'art. 14, comma 8, lettera *b*), del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 116 - ha esplicitato che «[l]e attività di raggruppamento e abbruciamento in piccoli cumuli e in quantità giornaliera non superiori a tre metri steri per ettaro dei materiali vegetali di cui all'articolo 185, comma 1, lettera *f*), effettuate nel luogo di produzione, costituiscono normali pratiche agricole consentite per il reimpiego dei materiali come sostanze concimanti o ammendanti, e non attività di gestione dei rifiuti». Nella sentenza n. 16 del 2015, la Corte ha ritenuto, per un verso, che, come attestato a più riprese dalla Corte di cassazione (*ex plurimis*, terza sezione penale, sentenze 7 marzo 2013, n. 16474, e 7 gennaio 2015, n. 76), l'art. 185, comma 1, lettera *f*), del codice dell'ambiente, e quindi anche le corrispondenti disposizioni della direttiva n. 2008/98/CE, consentivano - pure anteriormente alla ricordata introduzione del comma 6-*bis* nell'art. 182 - di annoverare tra le attività escluse dall'ambito di applicazione della normativa sui rifiuti l'abbruciamento in loco dei residui vegetali, in quanto considerato ordinaria pratica applicata in agricoltura e nella selvicoltura; e, per altro verso, che il legislatore regionale fosse legittimamente intervenuto sul punto, trattandosi di una disciplina che rientra nella materia «agricoltura», competenza di carattere residuale per le Regioni a statuto ordinario (*ex plurimis*, sentenze n. 62 del 2013, n. 116 del 2006, n. 283 e n. 12 del 2004).

4.- L'art. 19 della legge reg. Veneto n. 11 del 2014 autorizza, al comma 1, la Giunta regionale a prevedere, nel rapporto con gli appaltatori per opere di regimazione di corsi d'acqua comprendenti la rimozione di materiali litoidi, il sistema della remunerazione tramite compensazione tra l'onere della realizzazione dei lavori e il valore del materiale estratto riutilizzabile, quest'ultimo da calcolarsi sulla base dei vigenti canoni demaniali. Il successivo comma 2 istituisce appositi capitoli di entrata e di spesa (denominati rispettivamente: «Proventi derivanti dalla cessione di materiale litoide estratto da corsi d'acqua» e «Oneri per la realizzazione di opere di regimazione idraulica con il sistema della compensazione»), prevedendo per entrambi uno stanziamento pari a 10 milioni di euro.

La censura, sollevata dal ricorrente, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., non è fondata.

L'impugnato art. 19 non incide in alcun modo sulla disciplina statale in materia di procedure per il trattamento delle terre, rocce e materiale da scavo invocata dal ricorrente - recentemente oggetto di un intervento di semplificazione da parte del legislatore statale, mediante l'art. 41-*bis* del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98 - e quindi non interferisce affatto con la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di esclusiva competenza statale (ribadita, con riferimento allo smaltimento delle terre, rocce e materiale da scavo, dalle sentenze n. 232, n. 181 e n. 70 del 2014, n. 300 del 2013). Essa si occupa, invece, del diverso problema della remunerazione degli appalti per opere di regimazione dei corsi d'acqua tramite compensazione, precisandone alcune modalità di computo e istituendo i necessari capitoli di bilancio. L'oggetto e la *ratio* della disposizione in esame sono di ordine finanziario-contabile e in questo ambito la norma impugnata deve pertanto ricondursi.

Va infatti considerato che il sistema della remunerazione tramite compensazione con materiale da scavo è già previsto, sul piano della disciplina sostanziale, dall'art. 31, comma 2, della legge della Regione Veneto 7 novembre 2003, n. 27 (Disposizioni generali in materia di lavori pubblici di interesse regionale e per le costruzioni in zone classificate sismiche) - cui la disposizione impugnata espressamente si richiama -, che già consente al bando di gara di prevedere «l'utilizzazione di materiale da scavo recuperato dall'attività di realizzazione delle opere pubbliche», «[a] compensazione totale o parziale delle somme di denaro costituenti il corrispettivo del contratto di appalto». L'impugnato art. 19 si limita a precisare che il meccanismo della compensazione si applica anche al caso specifico delle opere di ripristino dell'officiosità e di manutenzione dei corsi d'acqua e che in tal caso il valore del materiale estratto è da stimarsi in base ai canoni demaniali vigenti. A tal fine, il comma 2 del medesimo art. 19 istituisce due capitoli, di entrata e di spesa, in osservanza dei principi di regolarità contabile.

Nessuna incidenza dispiega, dunque, la disposizione impugnata sulla tutela dell'ambiente, che resta affidata al necessario rispetto della legislazione statale pertinente.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 65 della legge della Regione Veneto 2 aprile 2014, n. 11 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2014);

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 della legge reg. Veneto n. 11 del 2014, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 56, commi 1 e 4, della legge reg. Veneto n. 11 del 2014, promossa, in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 febbraio 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 17 marzo 2015.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T\_150038

N. 39

*Ordinanza 25 febbraio - 17 marzo 2015*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Elezioni - Sistema elettivo, di secondo grado, degli organi della Provincia - Disciplina transitoria in attesa della conclusione del procedimento di modificazione dello Statuto, finalizzato alla soppressione delle Province.**

- Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 14 febbraio 2014, n. 2 (Disciplina delle elezioni provinciali e modifica all'articolo 4 della legge regionale n. 3/2012 concernente le centrali di committenza), artt. 1, 2, 3, 4, 5, 12, 16, 33 e 35.

–

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Alessandro CRISCUOLO;

*Giudici :* Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente



## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 4, 5, 12, 16, 33 e 35 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 14 febbraio 2014, n. 2 (Disciplina delle elezioni provinciali e modifica all'articolo 4 della legge regionale n. 3/2012 concernente le centrali di committenza), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia nel procedimento vertente tra Ciriani Alessandro e la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ed altri, con ordinanza del 15 ottobre 2014, iscritta al n. 230 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 53, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Visti gli atti di costituzione di Ciriani Alessandro e della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, nonché l'atto di intervento dell'Unione delle Province del Friuli-Venezia Giulia;

udito nell'udienza pubblica del 24 febbraio 2015 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi gli avvocati Luigi Manzi per l'Unione delle Province del Friuli-Venezia Giulia, Luigi Manzi e Mario Bertolissi per Ciriani Alessandro e Massimo Luciani per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Ritenuto che, con l'ordinanza in epigrafe, il Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia dubita della legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 4, 5, 12, 16, 33 e 35 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 14 febbraio 2014, n. 2 (Disciplina delle elezioni provinciali e modifica all'articolo 4 della legge regionale n. 3/2012 concernente le centrali di committenza), che - dichiaratamente «in attesa della conclusione del procedimento di modificazione dello Statuto, finalizzato alla soppressione del livello ordinamentale delle province» - individua, tra l'altro, un nuovo sistema elettivo, di secondo grado, degli organi della Provincia, in particolare stabilendo (sub art. 5) che il Consiglio provinciale sia eletto dai sindaci e consiglieri comunali della Provincia e che il Consiglio, così eletto, elegga il suo Presidente;

che, quali parametri dello scrutinio di costituzionalità richiesto a questa Corte, lo stesso Tribunale indica gli artt. 1, 3, 5, 8, terzo comma (con successivo decreto corretto in art. 48, quarto comma), 113 (a sua volta poi corretto in art. 114), 117, 118 e 119 Cost., nonché gli artt. 4, comma 1-bis, 5 e 59, primo comma, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia);

che la questione, così prospettata, è sollevata in un giudizio amministrativo, avente ad oggetto domanda di annullamento, previa sospensiva, del decreto assessoriale - di convocazione dei comizi per l'elezione, sulla base della predetta legge regionale n. 2 del 2014, del nuovo Consiglio della Provincia di Pordenone - del quale (decreto) si «duole [...] il ricorrente», attuale Presidente di quella Provincia, «in quanto [...] non sarebbe, nell'imminente tornata elettorale, più eleggibile e nemmeno elettore, non ricoprendo egli la carica di consigliere comunale, né di Sindaco di uno dei Comuni ricompresi nel territorio provinciale»;

che, nel giudizio innanzi a questa Corte, si sono costituite (ed hanno, successivamente, depositato memoria) sia la parte privata, ricorrente, sia la Regione, resistente, nel processo principale, concludendo, rispettivamente, la prima, per l'accoglimento e, la seconda, per la declaratoria di inammissibilità o, comunque, per il rigetto della sollevata questione;

che, l'Unione delle Province del Friuli-Venezia Giulia ha depositato a sua volta atto di intervento, dichiarato poi, però, inammissibile con ordinanza dibattimentale, che qui si conferma.

Considerato che il Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia - pur dando espressamente atto che la legge denunciata costituisce espressione della potestà normativa esclusiva, in materia di ordinamento degli enti locali, riconosciuta alla Regione Friuli-Venezia Giulia dallo Statuto di autonomia - ne censura poi genericamente, e in blocco, plurimi contenuti;

che, infatti, il rimettente contestualmente adombra che, per effetto delle disposizioni denunciate, risultino: violato il principio generale di autonomia degli enti locali territoriali; modificato surrettiziamente l'assetto istituzionale delle Province; vanificate le funzioni provinciali di indirizzo e coordinamento dell'attività dei Comuni (dato che da detti Comuni la Provincia trarrebbe ora la sua legittimazione); eluso il controllo democratico diretto delle popolazioni interessate sull'esercizio delle funzioni provinciali e sull'utilizzo dei tributi; non adeguatamente garantita la rappresentatività del nuovo organo denominato Assemblea dei sindaci; indebitamente limitato il diritto di elettorato attivo, di cui sono titolari tutti i cittadini; violato anche il principio di ragionevolezza, perché l'obiettivo del «taglio dei c.d. costi "della politica"», che si prefigge la normativa censurata, sarebbe stato più utilmente raggiungibile «rimodulando la rappresentanza e la stessa forma di governo provinciale»;



che una siffatta prospettazione impugnatoria - che coinvolge, in modo indifferenziato, plurime disposizioni di pur differente contenuto (talune, per di più, solo formalmente evocate) - per un verso, ostacola l'individuazione dell'effettivo oggetto delle questioni proposte (per la difficoltà di isolarle all'interno di un complessivo giudizio critico, che il Tribunale *a quo* mutua dal ricorrente e che attiene, piuttosto, al piano delle valutazioni di merito in ordine alle scelte operate dal legislatore regionale, cui addirittura si suggeriscono percorsi alternativi per la riforma delle Province); e, per altro verso, trascura di spiegare quale sia l'incidenza, in concreto, delle disposizioni censurate rispetto alla decisione da adottare nel giudizio *a quo*, agli effetti della tutela, del diritto di elettorato passivo, invocata, in astratto, dal ricorrente;

che, pertanto, le questioni sollevate sono, nel loro complesso, manifestamente inammissibili per mancanza di chiarezza del petitum e per difetto di motivazione, sia sulla rilevanza, sia sulla non manifesta infondatezza.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 4, 5, 12, 16, 33 e 35 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 14 febbraio 2014, n. 2 (Disciplina delle elezioni provinciali e modifica all'art. 4 della legge regionale n. 3/2012 concernente le centrali di committenza), sollevate, in riferimento agli artt. 1, 3, 5, 8, terzo comma (rectius: 48, quarto comma), 113 (rectius: 114), 117, 118 e 119 Cost., ed agli artt. 4, comma 1-bis, 5 e 59, primo comma, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), dal Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia, con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 febbraio 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 17 marzo 2015.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella Paola MELATTI

ALLEGATO:

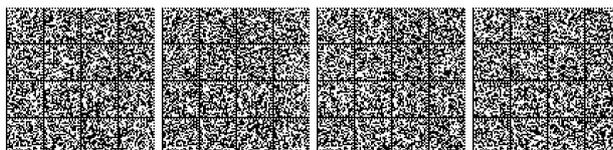
Ordinanza emessa all'udienza del 24 febbraio 2015

### ORDINANZA

Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale introdotto con ordinanza del Tar Friuli-Venezia Giulia, Sezione I depositata il 15 ottobre 2014 (R.O. n. 230 del 2014).

Rilevato che in tale giudizio è intervenuta l'Unione delle Province del Friuli-Venezia Giulia con atto depositato il 9 gennaio 2015;

che detta Unione non è stata parte nel giudizio *a quo*;



che la costante giurisprudenza di questa Corte (tra le tante, *cf.*: le ordinanze allegare alle sentenze n. 237 e n. 82 del 2013, n. 272 del 2012, n. 349 del 2007, n. 279 del 2006 e n. 291 del 2001) è nel senso che la partecipazione al giudizio di legittimità costituzionale è circoscritta, di norma, alle parti del giudizio *a quo*, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale (artt. 3 e 4 delle Norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte costituzionale);

che a tale disciplina è possibile derogare - senza venire in contrasto con il carattere incidentale del giudizio di costituzionalità - soltanto a favore di soggetti terzi che siano titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura;

che, pertanto, l'incidenza sulla posizione soggettiva dell'interveniente non deve derivare, come per tutte le altre situazioni sostanziali governate dalla legge denunciata, dalla pronuncia della Corte sulla legittimità costituzionale della legge stessa, ma dall'immediato effetto che la pronuncia della Corte produce sul rapporto sostanziale oggetto del giudizio *a quo*;

che, dunque - essendo l'Unione delle Province del Friuli-Venezia Giulia titolare non già di un interesse direttamente riconducibile all'oggetto del giudizio principale, sibbene di un mero indiretto, e più generale, interesse, connesso al suo scopo statutario, a «sviluppare, studiare e coordinare gli interessi delle Province della Regione negli ambiti di loro interesse anche al fine di favorire riforme delle vigenti leggi ed atti amministrativi» - il suo intervento, in questo giudizio, deve essere dichiarato inammissibile;

che non rileva, in contrario, che l'Unione suddetta abbia, come deduce, proposto innanzi al medesimo Tar un ricorso analogo a quello proposto dal ricorrente nel giudizio principale che ne occupa, poiché quello cui l'Unione fa riferimento (e nel quale riconosce essere stata comunque dichiarata la sua carenza di legittimazione ad agire) è giudizio diverso da quello *a quo*, le cui parti soltanto possono, per quanto detto, costituirsi nel presente giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

#### PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'intervento dell'Unione delle Province del Friuli-Venezia Giulia.

F.to: Alessandro Criscuolo, *Presidente*

T\_150039

N. 40

*Ordinanza 25 febbraio - 17 marzo 2015*

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Confessioni religiose - Intese tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica - Deliberazione del Consiglio dei ministri di diniego all'apertura di trattative con l'Unione degli atei e degli agnostici razionalisti - Sentenza delle Sezioni unite civili della Corte di cassazione, con la quale è stato respinto il ricorso per motivi di giurisdizione proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri avverso la decisione del Consiglio di Stato che aveva affermato la sindacabilità della suddetta deliberazione del Consiglio dei ministri - Conflitto sollevato dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti della Corte di cassazione.**

– Sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite civili, 28 giugno 2013, n. 16305.



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Alessandro CRISCUOLO;

*Giudici :* Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della sentenza della Corte di cassazione-sezioni unite civili, 28 giugno 2013, n. 16305, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso depositato in cancelleria il 22 settembre 2014 ed iscritto al n. 5 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2014, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 25 febbraio 2015 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano.

Ritenuto che, con ricorso depositato in data 22 settembre 2014 (reg. confl. pot. amm. n. 5 del 2014), il Presidente del Consiglio dei ministri, in proprio e a nome del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Corte di cassazione, sezioni unite civili, in relazione alla sentenza n. 16305 del 12 marzo-28 giugno 2013 con la quale è stato respinto il ricorso per motivi attinenti alla giurisdizione proposto dallo stesso Presidente del Consiglio avverso la sentenza del Consiglio di Stato, sezione IV, n. 6083 del 18 novembre 2011;

che il ricorrente riferisce in ordine alla richiesta dell'Unione degli atei e degli agnostici razionalisti (UAAR), associazione non riconosciuta, costituita con atto notarile nel 1991, la quale aveva proposto ricorso avanti al TAR Lazio chiedendo l'annullamento della delibera del Consiglio dei ministri in data 27 novembre 2003, con la quale, recependo il parere dell'Avvocatura generale dello Stato, il Consiglio dei ministri decideva di non avviare le trattative finalizzate alla conclusione dell'intesa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, della Costituzione, ritenendo che la professione di ateismo non potesse essere assimilata ad una confessione religiosa;

che con sentenza 31 dicembre 2008, n. 12359, il TAR Lazio dichiarava inammissibile il ricorso per difetto assoluto di giurisdizione, ritenendo che la determinazione impugnata avesse natura di atto politico non sindacabile;

che il Consiglio di Stato, con la citata sentenza n. 6083 del 2011, riformando la decisione di primo grado, affermava la giurisdizione del giudice amministrativo ritenendo che l'atto impugnato fosse espressione di mera discrezionalità tecnica della pubblica amministrazione, come tale sindacabile dal giudice amministrativo in sede di giurisdizione generale di legittimità e che, pertanto, l'avvio delle trattative potesse «addirittura considerarsi obbligatorio sol che si possa pervenire a un giudizio di qualificabilità del soggetto istante come confessione religiosa, salva restando da un lato la facoltà di non stipulare l'intesa all'esito delle trattative ovvero - come già detto - di non tradurre in legge l'intesa medesima, e dall'altro lato la possibilità, nell'esercizio della discrezionalità tecnica cui si è accennato, di escludere motivatamente che il soggetto presenti le caratteristiche che le consentirebbero di rientrare fra le “confessioni religiose”»;

che le parti venivano quindi rimesse avanti al primo giudice;

che avverso tale decisione, il Presidente del Consiglio dei ministri proponeva ricorso straordinario ai sensi dell'art. 111, ultimo comma, Cost., alle sezioni unite della Corte di cassazione, sostenendo che il rifiuto di avviare le trattative per la conclusione dell'intesa ex art. 8 Cost. doveva qualificarsi come “atto politico”, come tale insindacabile;

che la Corte di cassazione, con sentenza n. 16305 del 2013, respingeva il ricorso affermando che l'accertamento preliminare relativo alla qualificazione dell'istante come confessione religiosa costituirebbe esercizio di discrezionalità tecnica da parte dell'amministrazione atteso che il soggetto che avanza l'istanza di avvio delle trattative per la conclusione dell'intesa sarebbe portatore di una pretesa costituzionalmente tutelata all'apertura delle stesse, azionabile in giudizio, di tal che il Governo avrebbe l'obbligo giuridico di avviare le trattative ex art. 8 Cost. per il solo fatto che una qualsiasi associazione lo richieda e a prescindere dalle evenienze che si possono verificare nel prosieguo dell'*iter* legislativo;



che, ad avviso della Corte di cassazione, «l'apertura della trattativa è dovuta in relazione alla possibile intesa, disciplinata, nel procedimento, secondo i canoni dell'attività amministrativa; [mentre] la legge di approvazione segue le regole e le possibili vicende [...] proprie degli atti di formazione [per cui] le variabili fattuali della seconda fase non incidono sulla natura della situazione giuridica che sta alla base delle bilateralità pattizia voluta dal costituente»;

che «negare la sindacabilità del diniego di apertura della trattativa per il fatto che questa è inserita nel procedimento legislativo significa privare il soggetto istante di tutela e aprire la strada [...] a una discrezionalità foriera di discriminazioni»;

che, successivamente a tale pronuncia, il TAR Lazio, con sentenza 3 luglio 2014 n. 7068, ha respinto nel merito il ricorso della UAAR escludendo che essa possa qualificarsi come confessione religiosa;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, ed il Consiglio dei ministri, non condividendo i principi affermati dalla Corte di cassazione e ritenendo che il rifiuto di avviare le trattative finalizzate alla stipula dell'intesa sia un atto politico, come tale sottratto al sindacato giurisdizionale, hanno sollevato conflitto di attribuzione tra poteri nei confronti della Corte di cassazione;

che, in ordine alla ammissibilità del conflitto, i ricorrenti sostengono che sarebbe pacifica la legittimazione soggettiva del Presidente del Consiglio dei ministri in proprio e del Consiglio dei ministri a dichiarare definitivamente la volontà del potere di riferimento e che, nel caso di specie, il rifiuto all'avvio delle trattative sarebbe stato opposto dal Consiglio dei ministri, organo al quale, ai sensi dell'art. 2, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), sono riservate le determinazioni sulle intese;

che, in ordine alla legittimazione passiva, le sezioni unite della Corte di cassazione sarebbero competenti a dichiarare la definitiva volontà del potere giudiziario, in considerazione della efficacia vincolante per tutti i giudici comuni, anche in altri processi, delle decisioni da essa assunte in ordine alla giurisdizione;

che, quanto al profilo oggettivo, i ricorrenti richiamando gli artt. 7, 8, 92 e 95 Cost., osservano come la Corte di cassazione, con la sentenza n. 16305 del 2013, avrebbe illegittimamente esercitato il suo potere giurisdizionale menomando la funzione di indirizzo politico che la Costituzione assegna al Governo in materia religiosa la quale sarebbe assolutamente libera nel fine e quindi insuscettibile di controllo da parte dei giudici comuni;

che, nel merito, si afferma come non possa essere condivisa la conclusione delle sezioni unite in ordine alla doverosità dell'avvio delle trattative per la stipula dell'intesa ex art. 8, comma terzo, Cost.;

che tale ultima disposizione costituirebbe norma sulle fonti, dal momento che le intese integrerebbero il presupposto per l'avvio dell'*iter* legislativo finalizzato alla emanazione della legge che regola i rapporti tra Stato e confessione religiosa, e, pertanto, parteciperebbero della stessa natura, di atto politico, delle successive fasi dell'*iter*;

che inoltre, se il Governo è libero di non dare seguito alla stipula dell'intesa omettendo di esercitare l'iniziativa per l'emanazione della legge prevista dall'art. 8, terzo comma, Cost., a maggior ragione deve essere libero, nell'esercizio delle sue valutazioni politiche, di non avviare alcuna trattativa;

che tale conclusione troverebbe conferma nella sentenza della Corte costituzionale n. 346 del 2002, ove si afferma che il Governo non è vincolato a norme specifiche per quanto riguarda l'obbligo di negoziare e stipulare l'intesa;

che, infine, vi è di ciò conferma nella recente sentenza di questa Corte n. 81 del 2012 la quale avrebbe riconosciuto l'esistenza di spazi riservati alla scelta politica;

che, in definitiva, il rifiuto del Consiglio dei ministri di avviare le trattative per la conclusione dell'intesa sarebbe espressione della fondamentale funzione di direzione e di indirizzo politico del Governo, in quanto tale libera nel fine ed insuscettibile di controllo da parte dei giudici comuni, non tollerando interferenze da parte del potere giudiziario di tal che sarebbe abnorme la sentenza che annulla il diniego di avvio delle trattative imponendo al Governo di riesaminare la questione o di concludere l'intesa con un determinato soggetto;

che, conseguentemente, i ricorrenti chiedono alla Corte costituzionale di dichiarare che non spettava alla Corte di cassazione, sezioni unite civili, di affermare la sindacabilità, ad opera dei giudici comuni, del rifiuto del Consiglio dei ministri di avviare le trattative finalizzate alla conclusione dell'intesa di cui all'art. 8, terzo comma, Cost.

Considerato che in questa fase del giudizio, a norma dell'art. 37, terzo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), questa Corte è chiamata a deliberare, senza contraddittorio, se il ricorso sia ammissibile in quanto vi sia «materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza», sussistendone i requisiti soggettivo ed oggettivo e restando impregiudicata ogni ulteriore questione, anche in punto di ammissibilità del conflitto;



che sotto il profilo soggettivo, il Presidente del Consiglio dei ministri, sia in proprio sia in rappresentanza del Consiglio dei ministri, è legittimato a promuovere il presente conflitto in quanto organo competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene in ordine alla stipula delle intese con le confessioni religiose diverse da quella cattolica, ai sensi dell'art. 8, terzo comma, della Costituzione;

che sussiste, altresì, la legittimazione a resistere nel conflitto della Corte di cassazione dal momento che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, si deve riconoscere ai singoli organi giurisdizionali la legittimazione ad essere parti di conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, in quanto in posizione di piena indipendenza garantita dalla Costituzione e competenti a dichiarare definitivamente, nell'esercizio delle relative funzioni, la volontà del potere cui appartengono (*ex plurimis*, ordinanze n. 286 del 2014 e n. 69 del 2013);

che, quanto al profilo oggettivo del conflitto, il ricorso è finalizzato a tutelare la sfera di attribuzioni costituzionalmente garantite del Governo che, secondo la prospettazione del ricorrente, ad esso sarebbero attribuite dagli artt. 8, terzo comma, 92 e 95 Cost. i quali assegnano a detto organo la funzione di indirizzo politico in materia religiosa, e che la sentenza della Corte di cassazione, esorbitando dalle proprie competenze, avrebbe menomato.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*1) dichiara ammissibile, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti della Corte di cassazione con l'atto indicato in epigrafe;*

*2) dispone:*

*a) che la cancelleria della Corte dia immediata comunicazione della presente ordinanza al ricorrente Presidente del Consiglio dei ministri;*

*b) che, a cura del ricorrente, il ricorso e la presente ordinanza siano notificati alla Corte di cassazione, entro il termine perentorio di sessanta giorni dalla comunicazione di cui al punto a), per essere successivamente depositati, con la prova dell'avvenuta notifica, nella cancelleria della Corte entro il termine perentorio di trenta giorni dalla notificazione, a norma dell'art. 24, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 febbraio 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Paolo Maria NAPOLITANO, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 17 marzo 2015.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella Paola MELATTI



n. 41

Ordinanza 25 febbraio - 17 marzo 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Impiego pubblico - Incarichi extraistituzionali retribuiti previamente non autorizzati - Devoluzione del compenso al bilancio dell'amministrazione di appartenenza.**

- Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), art. 53, comma 7.
- 

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Alessandro CRISCUOLO;

*Giudici :* Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 53, comma 7, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione di Lecce, nel procedimento vertente tra la Residenze anni azzurri srl e il Ministero della difesa ed altri con ordinanza del 27 giugno 2013, iscritta al n. 242 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2013.

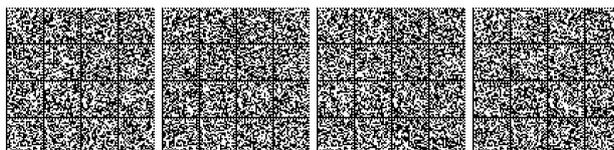
Visti gli atti di costituzione della Residenze Anni Azzurri srl, di C.G., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 24 febbraio 2015 il Giudice relatore Paolo Grossi;

uditi gli avvocati Stefano Claudio Tani per la Residenze Anni Azzurri srl, Alessandro Lucchetti per Campa Giovanni e l'avvocato dello Stato Mario Antonio Scino per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che, con ordinanza del 27 giugno 2013 (r.o. n. 242 del 2013), il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione di Lecce, ha sollevato, in riferimento agli artt. 36, primo comma, 41, primo comma, e 97, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 53, comma 7, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), nella parte in cui prevede che, per i dipendenti pubblici che abbiano svolto incarichi retribuiti non conferiti o previamente autorizzati dalla amministrazione di appartenenza, «il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte deve essere versato, a cura dell'erogante o, in difetto, del percettore, nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente per essere destinato ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti»;

che il giudice rimettente premette di essere stato investito da un ricorso in opposizione di terzo, proposto da una società a responsabilità limitata, a norma dell'art. 108 dell'Allegato 1 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69 recante delega al Governo per il riordino del processo amministrativo), contro la sentenza che, in accoglimento del ricorso di un sottufficiale della Marina militare, aveva annullato gli atti con i quali era stata a quest'ultimo richiesta, ai sensi della norma ora censurata, la restituzione dei compensi percepiti per prestazioni lavorative di tipo infermieristico svolte in favore della società opponente senza l'autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza;



che, nel ricorso in opposizione, detta società aveva rilevato di essere stata richiesta, dalla predetta amministrazione, del versamento della somma erogata in favore del militare, in applicazione del principio affermato nella pronuncia impugnata, secondo cui l'amministrazione di appartenenza deve prioritariamente escutere il soggetto che ha ricevuto le prestazioni non autorizzate, senza che a nulla rilevi l'eventuale già avvenuto pagamento a favore del prestatore d'opera;

che la società medesima, lamentando di essere stata pretermessa nel giudizio opposto, ha chiesto l'annullamento della relativa sentenza per violazione della regola del contraddittorio, oltre che per falsa applicazione della disposizione qui denunciata, osservando, a quest'ultimo riguardo, che il principio affermato dal TAR presupponeva la consapevolezza, da parte della società opponente, della sussistenza del rapporto di pubblico impiego, contrastata, nel caso di specie, a vantaggio della buona fede dell'opponente, dalla dichiarazione, da parte del militare, di non trovarsi in situazioni di incompatibilità;

che, secondo il giudice *a quo*, l'interpretazione della disposizione denunciata adottata nella sentenza opposta si porrebbe in termini di dubbia compatibilità con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione, di cui all'art. 97 Cost., non risultando chiaro come dell'obbligo di esclusività del rapporto di pubblico impiego "possa essere chiamato a rispondere un soggetto estraneo alla P.A. e, quindi, non sottoposto al regime giuridico proprio dei dipendenti pubblici";

che, peraltro, dal momento che la norma in discorso "sembra prescindere totalmente dal fatto" che le prestazioni siano state o meno pagate, esponendo l'ente a "versare nuovamente all'Amministrazione" somme già erogate al lavoratore, si configurerebbe un contrasto anche con il principio di libertà di iniziativa economica privata, di cui all'art. 41 Cost.;

che, d'altra parte, nel tentativo di rinvenire una soluzione ermeneutica costituzionalmente compatibile, il giudice rimettente individua un "recente orientamento giurisprudenziale" secondo cui andrebbe riconosciuto rilievo dirimente all'avvenuto pagamento delle prestazioni lavorative in assenza della prescritta autorizzazione, consentendo all'amministrazione di agire direttamente nei confronti del proprio dipendente;

che, tuttavia, neppure questa opzione si sottrarrebbe a dubbi di costituzionalità, risultando, in questo caso, in contrasto sia con l'art. 36 Cost. - nella misura in cui, indipendentemente dal doveroso procedimento disciplinare, essa "pone a carico del dipendente pubblico l'obbligo di restituire all'Amministrazione di appartenenza i compensi percepiti per incarichi extraistituzionali privi della prescritta autorizzazione preventiva", senza una verifica circa l'incidenza negativa che lo svolgimento di tali incarichi abbia prodotto sugli obblighi istituzionali o, in genere, sul buon andamento dell'azione amministrativa - sia con l'art. 97 Cost., in quanto la restituzione di quanto percepito in assenza di pregiudizio determinerebbe, in capo alla amministrazione, un arricchimento ingiustificato, in violazione del principio di imparzialità e di buon andamento;

che, infine, la questione sarebbe rilevante non apparendo ravvisabile, "oltre a quelle sospettate di incostituzionalità, un'interpretazione alternativa, costituzionalmente orientata" della disposizione oggetto di denuncia;

che nel giudizio si è costituita la Residenze Anni Azzurri srl, chiedendo dichiararsi inammissibile la questione proposta in quanto non rilevante o, in subordine, manifestamente infondata;

che, sul presupposto che la sentenza opposta sia stata pronunciata, con pregiudizio dei diritti della società opponente, in assenza della medesima, sicuramente controinteressata, e che la mancata notificazione integrerebbe un vizio della sentenza rilevabile anche d'ufficio, con conseguente "inammissibilità del giudizio di primo grado, concluso in violazione degli artt. 27 e 42 c.p.a.", la questione relativa alla norma denunciata non rilevarebbe in alcun modo agli effetti della decisione richiesta, potendo semmai riguardare un eventuale successivo giudizio;

che, quanto al merito, in contrasto alla tesi dell'obbligo della "preventiva escussione", la norma in discorso coinvolgerebbe l'"erogante" solo in quanto il compenso non sia stato corrisposto, dovendo diversamente essere versato dal percettore;

che questa lettura parrebbe avvalorata dalla norma di cui al comma 7-bis dello stesso art. 53 denunciato, che assoggetta a giudizio di responsabilità erariale soltanto il pubblico dipendente "indebito percettore" di quel compenso che abbia omesso di versare alla amministrazione;

che si è anche costituito il militare originario ricorrente nel giudizio opposto, il quale ha chiesto dichiararsi l'illegittimità costituzionale della norma censurata;

che, rievocata diffusamente la vicenda processuale e le considerazioni svolte nell'ordinanza di rimessione, la memoria di costituzione segnala la rilevanza della questione in quanto, nell'ipotesi del rigetto, il militare si troverebbe esposto all'ingiustificato versamento della somma percepita, sottolineandosi, peraltro, che, in base all'art. 896 del codice dell'ordinamento militare, incomprensibilmente ritenuto *ratione temporis* inapplicabile dal TAR, la norma denunciata non si applicherebbe al personale militare;



che la questione sarebbe, nel merito, fondata per più ragioni ed in riferimento a vari parametri: in riferimento agli artt. 3 e 36 Cost., in quanto la disciplina della prestazione di lavoro resa in violazione di norme imperative non potrebbe determinare la negazione del compenso; in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., in quanto il recupero delle somme, da un lato, sarebbe irragionevole “per difetto di proporzionalità” e, d’altro lato, l’entità del reintegro sarebbe stabilita astrattamente, senza possibilità di prova contraria; in riferimento agli artt. 3, 97, 23 e 53 Cost., in quanto si determinerebbe un ingiustificato arricchimento per l’amministrazione, con introduzione per il dipendente di una sanzione per illecito di “pericolo”, in assenza, inoltre, delle condizioni previste per pretendere prestazioni patrimoniali personali; in relazione agli artt. 3, 24 e 103 Cost., infine, in quanto non sarebbe consentito al lavoratore di dedurre l’inesistenza di un concreto pregiudizio per la pubblica amministrazione;

che, quanto ai principi di cui all’art. 36 Cost., la rilevanza disciplinare della condotta serbata dal militare non dovrebbe, comunque, pregiudicare il diritto alla remunerazione per il lavoro svolto, senza che risulti dimostrata la sussistenza di un pregiudizio a danno dell’amministrazione;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o infondata;

che, secondo l’Avvocatura, l’ordinanza di rimessione non chiarirebbe l’opzione interpretativa del giudice rimettente e, dunque, la norma sulla quale egli appunta le censure;

che nel dispositivo dell’ordinanza sarebbe, infatti, enunciato come parametro anche l’art. 41 Cost., richiamato nella motivazione a sostegno dei dubbi che riguardano l’interpretazione cui ha aderito la sentenza opposta, dandosi così vita a due questioni di legittimità costituzionale fra loro alternative, restando, nella sostanza, immotivato il riferimento alla violazione dell’art. 97 Cost.;

che, nel merito, i dubbi sarebbero infondati, atteso che, quanto al principio di buon andamento della pubblica amministrazione, la norma denunciata mirerebbe a rafforzare la garanzia che il lavoro dei pubblici dipendenti a favore di terzi non si riverberi negativamente sul servizio d’istituto e, quanto alla libertà di iniziativa economica, la stessa prevedrebbe limiti in ragione dell’interesse generale;

che il richiamo dell’art. 36 Cost. si rivelerebbe “palesamente improprio”, dal momento che la norma censurata non inciderebbe in alcun modo sul diritto del pubblico dipendente alla propria retribuzione;

che, infine, “non sembra possa avere diritto di cittadinanza il beneficio dell’escussione a carico dell’erogante disciplinato dall’articolo 53 comma 7, soprattutto nel caso in cui il soggetto obbligato a dover versare per primo il compenso non sia una pubblica amministrazione come nella fattispecie concreta qui all’esame (società opponente)” e tanto più quando i compensi siano stati già erogati;

che, in prossimità dell’udienza, la Residenza Anni Azzurri srl ha depositato una memoria nella quale ha ribadito la richiesta di una declaratoria di inammissibilità della questione, sul fondamento dei rilievi già esposti, sottolineando, peraltro, come, poco dopo la pubblicazione della sentenza opposta, sia entrata in vigore la norma di cui al comma 7-bis dello stesso art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001, che stabilisce un’ipotesi di responsabilità contabile per il pubblico dipendente in relazione alle somme indebitamente percepite per attività non autorizzate;

che, in prossimità dell’udienza, ha depositato memoria anche la parte privata ricorrente nell’originario giudizio, insistendo nella richiesta di accoglimento della questione, per gli argomenti già esposti;

che la disposizione denunciata, oltre che imporre il versamento della retribuzione percepita dal pubblico dipendente senza alcun “titolo causale” per l’amministrazione, si rivelerebbe, per il suo “automatismo”, irragionevolmente afflittiva e in contrasto con la tradizione civilistica, dal momento che: a) si cumulerebbe con le sanzioni disciplinari; b) priverebbe il dipendente di tutti i corrispettivi percepiti senza limiti temporali di recupero; c) prescinderebbe da qualsiasi accertamento in ordine al pregiudizio subito dall’amministrazione;

che lo *ius superveniens*, di cui al comma 7-bis dell’art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001, avvalorerebbe, d’altra parte, la tesi secondo la quale, al pari di ogni altra ipotesi di responsabilità erariale, sarebbe necessario accertare se la prestazione non autorizzata abbia determinato un danno in concreto alla pubblica amministrazione, diversamente evidenziandosi l’ulteriore irragionevolezza dell’automatismo sanzionatorio, in contrasto con l’art. 36 Cost.

Considerato che il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione di Lecce, con ordinanza depositata il 27 giugno 2013, ha sollevato, in riferimento agli artt. 36, primo comma, 41, primo comma, e 97, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell’art. 53, comma 7, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), nella parte in cui prevede che, per i dipendenti pubblici che abbiano svolto incarichi retribuiti non conferiti o previamente autorizzati dalla amministrazione di appartenenza, «il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte deve essere versato, a cura dell’erogante o, in difetto, del percettore, nel conto dell’entrata del bilancio dell’amministrazione di appartenenza del dipendente per essere destinato ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti»;



che il giudice rimettente preliminarmente rileva di essere chiamato a pronunciarsi sulla opposizione di terzo proposta, a norma dell'art. 108 dell'Allegato 1 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69 recante delega al Governo per il riordino del processo amministrativo) dalla società Residenze Anni Azzurri srl, intesa ad ottenere la caducazione della sentenza pronunciata dal medesimo giudice, che aveva accolto il ricorso presentato da un sottufficiale della Marina militare avverso il provvedimento con il quale l'amministrazione di appartenenza aveva richiesto, in base alla norma ora censurata, la restituzione dei compensi percepiti per le prestazioni lavorative di tipo infermieristico dal medesimo svolte in favore della società opponente, la quale appunto si doleva, attraverso l'atto di opposizione, di essere stata indebitamente pretermessa da quel giudizio, con conseguente lesione dei propri diritti e interessi;

che la disposizione denunciata era stata interpretata, nella sentenza oggetto di opposizione, nel senso che, "in presenza di incarichi extraistituzionali non autorizzati, l'Amministrazione di appartenenza deve prioritariamente escutere il soggetto che ha ricevuto le prestazioni lavorative non autorizzate da parte del dipendente pubblico e che a nulla rilevi l'eventuale già avvenuto pagamento delle medesime, essendo la restituzione delle somme erogate diretta ad integrare il 'fondo di produttività' o 'fondi equivalenti'";

che, alla stregua di tale interpretazione, la normativa censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 97, primo comma, Cost., in quanto - considerato che la sua finalità "è quella di tutelare il principio di esclusività del rapporto di pubblico impiego" - "non si vede perché della violazione di questo obbligo possa essere chiamato a rispondere un soggetto estraneo alla P.A. e, quindi, non sottoposto al regime giuridico proprio dei dipendenti pubblici";

che inoltre - sottolinea il Tribunale rimettente - "richiedendo al dipendente pubblico sic et simpliciter la restituzione di quanto percepito per incarichi non autorizzati, senza una preventiva verifica dell'incidenza di questi incarichi sullo svolgimento delle prestazioni lavorative che connotano l'oggetto del rapporto di pubblico impiego, l'Amministrazione verrebbe anche a conseguire un arricchimento ingiustificato, di dubbia compatibilità con il principio di imparzialità e buon andamento di cui all'art. 97 Cost.";

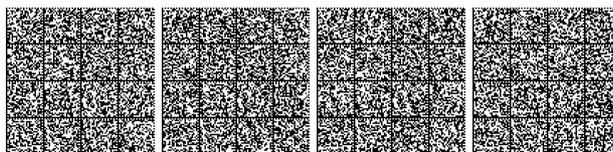
che, in base alla richiamata interpretazione, risulterebbe violato anche l'art. 41, primo comma, Cost., in quanto "la disposizione in questione sembra prescindere totalmente dal fatto che le prestazioni lavorative siano state o meno pagate, con la conseguenza che l'ente che si sia avvalso" di tali prestazioni, "ignorando in buona fede lo status di pubblico dipendente del soggetto incaricato" e che abbia regolarmente pagato le relative prestazioni, "potrebbe essere costretto a versare nuovamente all'Amministrazione di appartenenza gli importi già erogati al lavoratore", così configurandosi "una possibile violazione della libertà di iniziativa economica privata";

che, peraltro, anche a voler aderire ad un diverso recente orientamento giurisprudenziale - secondo cui, in ipotesi di avvenuto pagamento delle prestazioni lavorative del pubblico dipendente non autorizzate, l'amministrazione di appartenenza avrebbe titolo per agire direttamente nei confronti del medesimo, avendo questi disatteso l'obbligo di esclusività del rapporto di pubblico impiego - si incorrerebbe parimenti in censure di illegittimità costituzionale;

che, infatti, alla stregua di tale ultima opzione ermeneutica, la disciplina in discorso contrasterebbe con l'art. 36, primo comma, Cost., in quanto finirebbe per porre "a carico del dipendente pubblico l'obbligo di restituire all'Amministrazione di appartenenza i compensi percepiti per incarichi extraistituzionali privi della prescritta autorizzazione preventiva", senza una previa verifica circa la "incidenza negativa dello svolgimento dei predetti incarichi lavorativi sul corretto adempimento degli obblighi istituzionali del dipendente o, in generale, sul buon andamento dell'azione amministrativa";

che la questione risulta, dunque, proposta sulla base di una duplice e irrisolta prospettiva interpretativa, senza che il giudice rimettente abbia optato per l'una o per l'altra delle segnalate ricostruzioni ermeneutiche, ciascuna delle quali orientata a un proprio petitum e a una differente soluzione decisoria, a seconda della posizione soggettiva che si consideri meritevole di tutela, e in riferimento, oltre che a parametri costituzionali diversi, a interessi sostanziali riferibili a soggetti concretamente posti in posizione antagonista;

che, di conseguenza, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (tra le pronunce, ordinanze n. 91 del 2014 e n. 265 del 2011), la questione proposta deve essere dichiarata manifestamente inammissibile.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 53, comma 7, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), sollevata, in riferimento agli artt. 36, primo comma, 41, primo comma, e 97, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale amministrativo per la Puglia, sezione di Lecce, con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 febbraio 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Paolo GROSSI, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 17 marzo 2015.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T\_150041

N. 42

*Ordinanza 25 febbraio - 17 marzo 2015*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Locazione - Contratti di locazione di immobili ad uso abitativo - Mancata, tardiva o non veritiera registrazione - Sostituzione sanzionatoria della disciplina convenzionalmente stabilita dalle parti.**

– Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), art. 3, comma 8.

–

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Alessandro CRISCUOLO;

*Giudici :* Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente



## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 8, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), promosso dal Tribunale ordinario di Tivoli - Ufficio periferico di Castelnuovo di Porto, nel procedimento vertente tra A.M. e P.A. con ordinanza del 18 ottobre 2013, iscritta al n. 184 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Udito nella camera di consiglio del 25 febbraio 2015 il Giudice relatore Paolo Grossi.

Ritenuto che, con ordinanza del 18 ottobre 2013 (r.o. n. 184 del 2014), il Tribunale ordinario di Tivoli - Ufficio periferico di Castelnuovo di Porto, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 42, 70 e 76 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 8, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale);

che il giudice rimettente premette di essere stato investito da un atto di intimazione di sfratto per morosità al quale l'intimato si è opposto deducendo, ai sensi dell'art. 1, comma 346, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005), la nullità del contratto non registrato e chiedendo, ai sensi della disposizione denunciata, l'accertamento della decorrenza del rapporto dalla data dell'avvenuta registrazione e l'applicazione del canone pari al triplo della rendita catastale;

che la disposizione oggetto di censura - diretta a incidere su aspetti sostanziali del rapporto contrattuale, attraverso un meccanismo di sostituzione d'imperio della volontà negoziale - non troverebbe rispondenza in nessuna delle disposizioni dettate dalla legge di delega 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione), in violazione degli artt. 70 e 76 Cost.;

che la disciplina apparirebbe, addirittura, in contrasto con le finalità della delega, dal momento che la sostituzione del canone convenzionale con quello determinato *ex lege* finirebbe con il danneggiare gli stessi enti impositori, riducendo il gettito dell'imposta di registro e di quelle sul reddito;

che, per altro verso, la disposizione censurata si porrebbe in contrasto sia con l'art. 10 (comma 3) della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), secondo cui le violazioni tributarie non possono essere causa di nullità del contratto, sia con l'art. 6 (comma 2) della stessa legge, che pone a carico della amministrazione finanziaria l'obbligo di informare il contribuente dei fatti da cui possa derivare il mancato riconoscimento di un credito o l'applicazione di una sanzione;

che dette ultime disposizioni, costituendo principi generali, non potrebbero essere derogate da leggi speciali;

che sarebbe, inoltre, violato l'art. 42 Cost., dal momento che il proprietario sarebbe costretto a sopportare per un periodo di quattro/otto anni, in luogo di quello convenzionalmente stabilito, il percepimento di un canone di locazione di gran lunga inferiore a quello di mercato;

che si prospetterebbe, infine, la violazione anche dell'art. 3 Cost., attesa l'inapplicabilità della disciplina denunciata ai contratti di locazione ad uso diverso da quello di abitazione, senza che sia possibile rinvenire in alcuna disposizione l'esigenza che giustifichi tale «palese disparità di trattamento».

Considerato che il Tribunale ordinario di Tivoli - Ufficio periferico di Castelnuovo di Porto, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 42, 70 e 76 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 8, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale);

che, successivamente all'ordinanza di rimessione, questa Corte ha dichiarato, con la sentenza n. 50 del 2014, l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 8 e 9, del d.lgs. n. 23 del 2011;

che, dopo quest'ultima pronuncia, l'art. 5, comma 1-ter, del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47 (Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 maggio 2014, n. 80, ha disposto «Sono fatti salvi, fino alla data del 31 dicembre 2015, gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base dei contratti di locazione registrati ai sensi dell'articolo 3, commi 8 e 9, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23»;

che, alla luce di tale nuova disciplina, evidentemente destinata a regolare, in via transitoria, situazioni giuridiche connesse a contratti di locazione registrati ai sensi delle disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime, occorre che il giudice rimettente valuti se e in quali termini il prospettato dubbio di legittimità costituzionale presenti attuale rilevanza ai fini della definizione del giudizio.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, commi 1 e 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*ordina la restituzione degli atti al Tribunale ordinario di Tivoli - Ufficio periferico di Castelnuovo di Porto.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 febbraio 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Paolo GROSSI, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 17 marzo 2015.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella Paola MELATTI

**T\_150042**

**N. 43**

*Sentenza 25 febbraio - 19 marzo 2015*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Pensione privilegiata - Termine quinquennale di decadenza per l'inoltro della domanda di pensione privilegiata - Decorrenza dalla data di cessazione del servizio, anziché dal momento della manifestazione della malattia.**

- Legge 8 agosto 1991, n. 274 (Acceleramento delle procedure di liquidazione delle pensioni e delle ricongiunzioni, modifiche ed integrazioni degli ordinamenti delle Casse pensioni degli istituti di previdenza, riordinamento strutturale e funzionale della Direzione generale degli istituti stessi), art. 14, comma 1.
- 

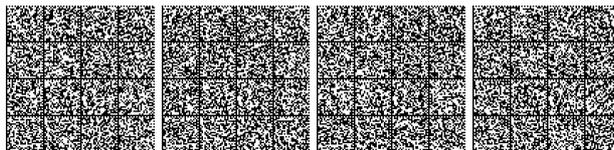
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Alessandro CRISCUOLO;

*Giudici :* Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, della legge 8 agosto 1991, n. 274 (Acceleramento delle procedure di liquidazione delle pensioni e delle ricongiunzioni, modifiche ed integrazioni degli ordinamenti delle Casse pensioni degli istituti di previdenza, riordinamento strutturale e funzionale della Direzione generale degli istituti stessi), promosso dalla Corte dei conti, terza sezione giurisdizionale centrale d'appello, nel procedimento vertente tra C.L. e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) quale successore *ex lege* dell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP) con ordinanza del 10 dicembre 2013, iscritta al n. 91 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 25, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Visti gli atti di costituzione di C.L. e dell'INPS quale successore *ex lege* dell'INPDAP;

udito nell'udienza pubblica del 24 febbraio 2015 il Giudice relatore Silvana Sciarra.

uditi gli avvocati Ettore Maria Cerasa per C.L. e Filippo Mangiapane per l'INPS quale successore *ex lege* dell'INPDAP.

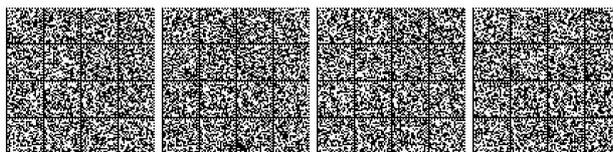
*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 10 dicembre 2013, la Corte dei conti, terza sezione giurisdizionale centrale d'appello, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, della legge 8 agosto 1991, n. 274 (Acceleramento delle procedure di liquidazione delle pensioni e delle ricongiunzioni, modifiche ed integrazioni degli ordinamenti delle Casse pensioni degli istituti di previdenza, riordinamento strutturale e funzionale della Direzione generale degli istituti stessi), nella parte in cui fa decorrere il termine di decadenza per l'inoltro della domanda di pensione privilegiata, per malattie contratte per causa di servizio, da parte degli ex dipendenti delle Casse amministrate dagli istituti di previdenza (poi confluiti nell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP), oggi nell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), dalla data di cessazione dal servizio, anziché dal momento della manifestazione della malattia.

1.1.- La Corte rimettente premette di essere stata adita in appello per la riforma della sentenza del 26 febbraio 2009 n. 246, con la quale la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, aveva respinto la domanda - presentata da un ex direttore sanitario primario ospedaliero - di trattamento pensionistico di privilegio con riferimento ad una infermità neoplastica, accertata come dipendente da causa di servizio. Il Comitato di verifica per le cause di servizio (adunanza n. 138 del 2002) si era espresso in tal senso con un parere, poi confermato dalla perizia tecnica resa dal Collegio medico legale del Ministero della difesa (parere del 19 dicembre 2012). La domanda era stata ritenuta tardiva, in quanto proposta oltre il termine quinquennale di decadenza previsto appunto dall'art. 14, comma 1, della legge n. 274 del 1991. La Corte rimettente sottolinea che all'appellante era stato riconosciuto il predetto trattamento di pensione privilegiata in riferimento ad altra patologia (artrosi) di cui pure era stata accertata la dipendenza da causa di servizio, dopo aver presentato domanda entro il termine prescritto dall'art. 14. La Corte rimettente precisa, inoltre, che l'appellante chiede di dichiarare il proprio diritto al trattamento pensionistico privilegiato anche per l'infermità neoplastica in quanto interdipendente con l'infermità artrosica, benché palesatasi successivamente, nonché di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, della legge n. 274 del 1991, per violazione degli artt. 3, primo comma, e 38, secondo comma, Cost.

Il giudice rimettente, ritenendo rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, della legge n. 274 del 1991, prospettata dall'appellante, la solleva nei suddetti termini.

1.2.- In particolare, il rimettente ritiene che la citata norma si ponga in contrasto, anzitutto, con l'art. 3, primo comma, Cost. Essa, infatti, creerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento tra lavoratori dipendenti che hanno contratto malattie a normale decorso e lavoratori dipendenti che hanno contratto patologie a lunga latenza. Questi ultimi sarebbero per ciò stesso impossibilitati ad ottenere il trattamento di pensione privilegiata. La norma in esame violerebbe, altresì, l'art. 38, secondo comma, Cost., in quanto comprimerebbe ingiustificatamente il diritto alla pensione privilegiata dei lavoratori per i quali l'insorgenza della manifestazione morbosa, di cui sia accertata la dipendenza dal servizio, sia successiva al decorso del termine di cinque anni dalla cessazione dal servizio.



L'art. 14, comma 1, della legge n. 274 del 1991, ad avviso del rimettente, presenterebbe i medesimi vizi di illegittimità costituzionale che inficiavano l'art. 169 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato). Quest'ultimo è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo con la sentenza n. 323 del 2008, poiché, fissando il *dies a quo* del termine quinquennale di decadenza per la presentazione della domanda di pensione privilegiata al momento della cessazione dal servizio, a prescindere dalle modalità concrete di manifestazione della malattia, comprimeva del tutto ingiustificatamente il diritto alla pensione privilegiata dei lavoratori (ex dipendenti civili e militari dello Stato) per i quali l'insorgenza della manifestazione morbosa, di cui fosse stata accertata la dipendenza dal servizio, fosse successiva al decorso di detto termine. Ciò determinava un'ingiustificata disparità di trattamento tra lavoratori dipendenti che avevano contratto malattie a normale decorso e lavoratori dipendenti con patologia a lunga latenza.

Ad avviso del giudice rimettente le affermazioni rese dalla Corte costituzionale nella citata sentenza, con riguardo all'art. 169 del d.P.R. n. 1092 del 1973, si adatterebbero perfettamente alla norma "gemella" di cui all'art. 14, comma 1, della legge n. 274 del 1991. Anche in tal caso, si tratterebbe di un termine di decadenza da applicare ai pensionati delle allora Casse degli istituti di previdenza poi transitati nell'INPDAP, che non terrebbe conto di quelle patologie a lunga latenza per le quali sarebbe escluso il trattamento pensionistico privilegiato, pur se dipendenti da causa di servizio, allorquando si manifestino dopo il quinquennio decadenziale.

2.- Si è costituito in giudizio l'appellante nel giudizio principale, il quale chiede che questa Corte dichiari l'illegittimità costituzionale del citato art. 14, comma 1, della legge n. 274 del 1991, nella parte in cui non prevede che, allorché la malattia sia a lunga evoluzione ed insorga dopo i cinque anni dalla cessazione dal servizio, il termine quinquennale di decadenza per inoltrare la domanda di accertamento della dipendenza da causa di servizio decorra dalla manifestazione della malattia stessa.

In particolare, la difesa dell'appellante evidenzia che le censure di illegittimità costituzionale proposte nei confronti del citato art. 14, comma 1, della legge n. 274 del 1991, sono state già esaminate ed accolte in riferimento alla norma di cui all'art. 169 del d.P.R. n. 1092 del 1973, norma dichiarata costituzionalmente illegittima con sentenza n. 323 del 2008. La difesa rileva come non sussista alcun motivo che possa giustificare il differente trattamento recato dalle due disposizioni di legge richiamate, considerato che l'unica differenza è costituita dalla circostanza che la norma già dichiarata costituzionalmente illegittima (art. 169 del d.P.R. n. 1092 del 1973) si applica agli ex dipendenti civili e militari dello Stato, mentre la norma ora all'esame (art. 14, comma 1, legge n. 274 del 1991) riguarda gli ex dipendenti delle Casse pensioni degli istituti di previdenza.

3.- Si è costituito in giudizio anche l'INPS, chiedendo che la questione sollevata sia dichiarata inammissibile o infondata nel merito.

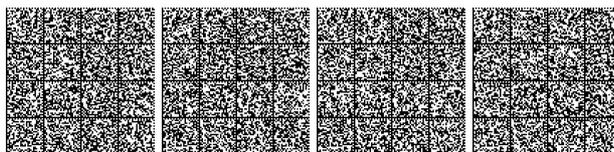
In particolare, nella memoria, depositata nell'imminenza dell'udienza pubblica, l'INPS ritiene che la questione proposta - in specie in riferimento all'art. 3 Cost. - sia manifestamente infondata, posto che l'identità di *ratio* e di presupposti tra la norma ora all'esame della Corte e quella già oggetto dell'intervento manipolativo di cui alla sentenza n. 323 del 2008 (l'art. 169 del d.P.R. n. 1092 del 1973) sarebbe soltanto apparente.

La censura di violazione dell'art. 38, secondo comma, Cost., ad avviso della difesa dell'INPS, sarebbe, invece, inammissibile, dato che il rimettente non avrebbe precisato nulla in ordine alle ragioni della dedotta violazione, eccettuato il richiamo alla sentenza n. 323 del 2008.

4.- All'udienza pubblica, le parti costituite nel giudizio hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni formulate nelle difese scritte.

#### *Considerato in diritto*

1.- La Corte dei conti, terza sezione giurisdizionale centrale d'appello, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, della legge 8 agosto 1991, n. 274 (Acceleramento delle procedure di liquidazione delle pensioni e delle ricongiunzioni, modifiche ed integrazioni degli ordinamenti delle Casse pensioni degli istituti di previdenza, riordinamento strutturale e funzionale della Direzione generale degli istituti stessi), nella parte in cui fa decorrere il termine di decadenza per l'inoltro della domanda di pensione privilegiata, per malattie contratte per causa di servizio, da parte degli ex dipendenti delle Casse amministrate dagli istituti di previdenza (poi dell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica - INPDAP, oggi Istituto nazionale della previdenza sociale - INPS), dalla data di cessazione dal servizio, anziché dal momento della manifestazione della malattia, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione.



A suo avviso tale norma determinerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento tra lavoratori dipendenti che, per causa di servizio, abbiano contratto malattie a normale decorso e lavoratori dipendenti che abbiano contratto, sempre per causa di servizio, patologie a lunga latenza, palesatesi dopo i cinque anni dalla cessazione dal servizio, con conseguente ingiustificata compressione del diritto alla pensione privilegiata di questi ultimi.

2.- Preliminarmente, occorre rilevare che, prima del deposito dell'ordinanza di rimessione, l'art. 6 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, ha disposto, fra l'altro, l'abrogazione dell'istituto della pensione privilegiata. Tuttavia, per espressa indicazione di detta norma, tale abrogazione non opera in riferimento «ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto, nonché ai procedimenti per i quali, alla predetta data, non sia ancora scaduto il termine di presentazione della domanda, nonché ai procedimenti instaurabili d'ufficio per eventi occorsi prima della predetta data».

E' incontrovertibile che alla fattispecie oggetto del giudizio *a quo* si applichino le norme antecedenti alla novella legislativa intervenuta prima del deposito dell'ordinanza di rimessione e che, pertanto, non si pone alcun profilo di inammissibilità della questione sollevata con quest'ultima (sentenza n. 140 del 2012).

3.- Ancora in via preliminare, va osservato che l'INPS ha eccepito l'inammissibilità della questione sollevata in riferimento all'art. 38, secondo comma Cost., in quanto il rimettente si sarebbe limitato a richiamare la sentenza n. 323 del 2008, senza fornire argomenti a sostegno della dedotta violazione, con riguardo alla fattispecie esaminata.

L'eccezione non è fondata.

Nella specie, il giudice rimettente, nel richiamare la sentenza n. 323 del 2008 di questa Corte e le argomentazioni ivi svolte, ha riprodotto ampi brani tratti dalla motivazione. Alla stregua di quella decisione, egli ha individuato sinteticamente, ma in maniera chiara e adeguata, le ragioni che lo inducono a dubitare della legittimità costituzionale della norma oggetto del presente giudizio. Tale motivazione deve ritenersi, pertanto, idonea a circoscrivere in modo appropriato ed autosufficiente l'oggetto dello scrutinio di costituzionalità demandato a questa Corte (in questo senso, fra le altre, sentenze n. 328 e n. 234 del 2011, ordinanze n. 224 e n. 42 del 2011).

4.- Nel merito, la questione è fondata.

Come ricordato dal giudice rimettente, questa Corte, con la sentenza n. 323 del 2008, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 169 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), nella parte in cui, facendo decorrere il termine quinquennale di decadenza per l'inoltro della domanda di pensione privilegiata, da parte degli ex dipendenti civili e militari dello Stato, dalla data di cessazione dal servizio, anziché dal momento della manifestazione della malattia, comprimeva «del tutto ingiustificatamente il diritto alla pensione privilegiata dei lavoratori per i quali l'insorgenza della manifestazione morbosa, della quale sia accertata la dipendenza dal servizio, sia successiva al decorso di detto termine», in «palese violazione sia dell'art. 38, secondo comma, sia dell'art. 3 Cost.».

Si era già allora rilevato che «[l]e attuali conoscenze mediche [...] hanno messo in luce l'esistenza di malattie in cui, fra la causa della patologia e la relativa manifestazione, intercorre un lungo e non preventivabile periodo di latenza in assenza di alcuna specifica sintomatologia». Pertanto, in tali casi, era palesemente irragionevole esigere, da parte del legislatore, che la domanda di accertamento della dipendenza della infermità dal servizio svolto fosse inoltrata entro un termine in cui ancora difettava il presupposto oggettivo (l'infermità) della richiesta medesima.

Analoghe considerazioni devono svolgersi con riguardo all'art. 14, comma 1, della legge n. 274 del 1991 ora all'esame. Tale norma, infatti, ha un contenuto normativo sostanzialmente identico a quello dell'art. 169 del d.P.R. n. 1092 del 1973, dichiarato costituzionalmente illegittimo con la citata sentenza n. 323 del 2008, in quanto - al pari della predetta norma - fa decorrere il termine di decadenza per l'inoltro della domanda di pensione privilegiata per infermità, dipendenti da causa di servizio, dalla data di cessazione dello stesso, anziché dal momento della manifestazione della malattia, anche nel caso di patologie a lunga latenza. L'unica differenza è, infatti, riscontrabile nella diversa platea dei destinatari delle due norme, che, in un caso (l'art. 169 del d.P.R. n. 1092 del 1973, oggetto della declaratoria di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza n. 323 del 2008) erano gli ex dipendenti civili e militari dello Stato, nell'altro (l'art. 14, comma 1, della legge n. 274 del 1991 ora censurato) sono gli ex dipendenti delle Casse amministrate dagli istituti di previdenza (poi passati alla gestione INPDAP e successivamente confluiti nella gestione INPS). Tale differenza, tuttavia, non costituisce un ragionevole motivo di differenziazione delle discipline e non giustifica la compressione del diritto alla pensione privilegiata degli ex dipendenti delle Casse amministrate dagli istituti di previdenza, per i quali l'insorgenza della manifestazione morbosa, della quale



sia accertata la dipendenza dal servizio, sia successiva al decorso del termine di cinque anni dalla sua cessazione. Per entrambe le categorie di soggetti il trattamento di pensione privilegiata costituisce, infatti, una sorta di “riparazione” conseguente al danno alla persona riportato per infermità contratte in relazione al servizio prestato.

Deve, pertanto, dichiararsi l’illegittimità costituzionale dell’art. 14, comma 1, della legge n. 274 del 1991, nella parte in cui non prevede che, se la malattia, contratta per causa di servizio, insorga allorché siano già decorsi cinque anni dalla cessazione dal servizio stesso, il termine quinquennale di decadenza per l’inoltro della domanda di accertamento della dipendenza delle infermità o delle lesioni contratte - ai fini dell’ammissibilità della domanda di trattamento privilegiato - decorra dalla manifestazione della malattia stessa.

Occorre ribadire, al riguardo, che, per ottenere il riconoscimento del diritto alla pensione privilegiata, l’infermità deve in ogni caso trarre evidenti origini dal servizio, sulla base di una rigorosa verifica della dipendenza dal medesimo.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 14, comma 1, della legge 8 agosto 1991, n. 274 (Acceleramento delle procedure di liquidazione delle pensioni e delle ricongiunzioni, modifiche ed integrazioni degli ordinamenti delle Casse pensioni degli istituti di previdenza, riordinamento strutturale e funzionale della Direzione generale degli istituti stessi), nella parte in cui non prevede che, allorché la malattia, contratta per causa di servizio, insorga dopo i cinque anni dalla cessazione dal servizio, il termine quinquennale di decadenza per l’inoltro della domanda di accertamento della dipendenza delle infermità o delle lesioni contratte, ai fini dell’ammissibilità della domanda di trattamento privilegiato, decorra dalla manifestazione della malattia stessa.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 febbraio 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

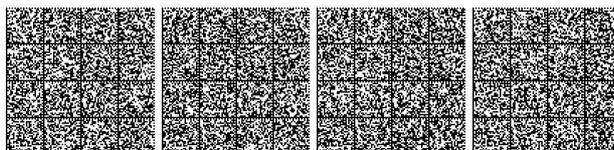
Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 marzo 2015.

*Il Cancelliere*

F.to: Roberto MILANA





## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 21

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 10 febbraio 2015*  
(del Presidente del Consiglio dei Ministri)

**Enti pubblici - Norme della Regione Veneto - Istituzione dell'Agencia Veneta per l'innovazione nel settore primario - Norme transitorie - Personale in servizio presso la soppressa Azienda regionale Veneto Agricoltura in possesso dei requisiti richiesti dalla vigente normativa - Previsto inquadramento nella qualifica funzionale del contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto regioni-autonomie locali corrispondente a quella occupata - Personale in servizio non in possesso dei requisiti di cui al comma 1 - Previsto mantenimento del contratto di lavoro in essere fino alla cessazione del servizio e riferimento, per quanto riguarda il trattamento economico, al contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto regioni-autonomie locali - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione.**

- Legge della Regione Veneto 28 novembre 2014, n. 37, art. 13.
- Costituzione, art. 97; decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, art. 35; legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 563.

**Enti pubblici - Norme della Regione Veneto - Istituzione dell'Agencia Veneta per l'innovazione nel settore primario - Norme transitorie - Previsione che le funzioni della soppressa Azienda regionale Veneto Agricoltura non trasferite all'Agencia Veneta per l'innovazione nel settore primario sono esercitate dalle competenti strutture della Giunta regionale, cui vengono assegnate le corrispondenti risorse umane e strumentali - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.**

- Legge della Regione Veneto 28 novembre 2014, n. 37, art. 14, comma 9.
- Costituzione, art. 97; decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, art. 35; legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 563.

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

Contro la Regione Veneto in persona del Presidente della Giunta p.t. per la declaratoria di illegittimità costituzionale degli artt. 13 e 14, nono comma, della legge della Regione Veneto del 28 novembre 2014, n. 37, pubblicata nel BUR n. 116 del 5 dicembre 2014, recante «l'istituzione dell'Agencia veneta per l'innovazione nel settore primario».

La legge riportata in epigrafe viene impugnata, previa deliberazione del Consiglio dei ministri in data 29 gennaio 2015, nelle sopraindicate disposizioni sulla base dei seguenti

## MOTIVI

*Premessa*

La legge della Regione Veneto n. 37 del 2015 istituisce la Agencia veneta per l'innovazione nel settore primario, definita dall'art. 1 della legge regionale quale «ente strumentale della Regione Veneto, dotata di personalità giuridica di diritto pubblico e di autonomia amministrativa, contabile e patrimoniale, nei limiti previsti dalla legge» (art. 1).

L'Agencia, nei limiti delle funzioni proprie, come individuate dal successivo art. 2, subentra nei rapporti giuridici attivi e passivi dell'Azienda regionale per i settori agricolo, forestale e agroalimentare «Veneto agricoltura» - definita quale «ente di diritto pubblico economico dotato di personalità giuridica propria» dall'art. 1 della legge regionale 5 settembre 1997, n. 35 - che viene al contempo soppressa e posta in liquidazione (art. 1, commi 2 e 3 della legge regionale n. 37/2014).



A fronte della soppressione di un ente qualificato quale ente pubblico economico viene dunque costituito un ente pubblico strumentale della Regione, esso stesso pubblica amministrazione al pari di essa, ai sensi dell'art. 1 del decreto legislativo n. 165 del 2001.

In ordine al personale dipendente dell'Agenzia l'art. 12 prevede che la proposta della pianta organica sarà formulata dal direttore dell'agenzia sulla base delle indicazioni della Giunta e che, in linea generale, ai dirigenti e dipendenti del nuovo ente si applicano i rispettivi contratti collettivi del comparto regioni-autonomie locali e relativi contratti decentrati regionali. Agli operai delle aziende o gestioni agricole e forestali si applicano i rispettivi contratti collettivi nazionali di lavoro e la relativa previdenza di settore.

L'art. 13 della legge regionale n. 37/2014 intitolato «Norme transitorie», regola le sorti del personale già in servizio nella soppressa Agenzia regionale Veneto agricoltura disponendo, pertanto, al primo comma, che il personale in servizio nella soppressa azienda regionale «che risulti in possesso dei requisiti richiesti dalla vigente normativa, è inquadrato nella qualifica funzionale del contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto regioni-autonomie locali corrispondente a quella occupata». «Il restante personale in servizio, non in possesso dei requisiti di legge», si legge ancora nel secondo comma, «sino alla data di cessazione mantiene il contratto di lavoro in essere e, per quanto attiene al trattamento economico si avrà riguardo al contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto regioni autonomie locali».

Il nono comma del successivo art. 14, inoltre, dispone che le funzioni della soppressa Azienda non attribuite all'Agenzia e non oggetto di dismissione sono esercitate dalle competenti strutture della Giunta regionale, prevedendo altresì l'assegnazione a dette strutture delle corrispondenti risorse umane e strumentali.

Gli artt. 13 e 14 comma 9 della legge regionale n. 37 del 2014 si pongono innanzitutto in contrasto con l'art. 97 della Costituzione sotto il profilo del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione nonché avuto riguardo al principio per cui agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante pubblico concorso.

Tale parametro costituzionale stabilisce, in linea generale che l'accesso nei ruoli delle pubbliche amministrazioni possa avvenire, salvo i casi stabiliti dalla legge, solo per pubblico concorso. Come più volte ribadito dalla giurisprudenza costituzionale il concorso pubblico, quale meccanismo di imparziale selezione tecnica e neutrale dei più capaci sulla base del criterio del merito, costituisce la forma generale e ordinaria di reclutamento per le pubbliche amministrazioni. (In tal senso, *ex multis*, Corte cost. sentenze n. 127 del 2011, n. 59 del 2005, n. 205 e n. 39 del 2004). La selezione concorsuale pubblica è, infatti, posta a presidio delle esigenze di imparzialità e di efficienza dell'azione amministrativa e, dunque, anche a tutela del buon andamento della P.A. tutelato dalla medesima disposizione (In tal senso anche Corte cost. sent. n. 363 del 2006).

Stante la portata generale del principio così affermato a livello costituzionale, la possibilità di introdurre deroghe a tale principio da parte del legislatore regionale deve essere «delimitata in modo rigoroso» e tali deroghe possono considerarsi legittime solo quando funzionali esse stesse alle esigenze di buon andamento dell'Amministrazione e ove ricorrano «peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle (in tal senso: Corte cost. n. 9 e 10 del 2010 e sent. 293 del 2009), circostanze che tuttavia, non risultano neanche enunciate dalla legge regionale oggetto di impugnazione.

Nel caso di specie, attraverso dal combinato disposto delle due norme si evince che il personale della soppressa Azienda regionale sarà chiamato, in parte, a svolgere le funzioni proprie dell'Agenzia presso l'ente pubblico di nuova istituzione, e in parte assegnato alle competenti strutture della Giunta per ivi svolgere funzioni, già di competenza della soppressa azienda, non attribuite all'Agenzia e sopravvissute alla procedura di liquidazione.

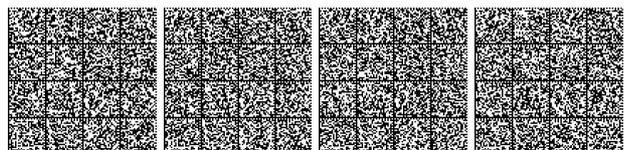
I) *Illegittimità costituzionale dell'art. 13 della legge regionale n. 37 del 2014.*

Violazione dell'art. 97 Cost.; dei principi generali e in particolare, dell'art. 35 del decreto legislativo n. 165 del 2001; dell'art. 1, comma 563, della legge 27 dicembre 2013, n. 147.

a) Sulla base delle previsioni di cui all'art. 13, il personale già in servizio presso la soppressa Azienda in possesso dei requisiti richiesti dalla vigente normativa nel transitare nei ruoli del nuovo ente pubblico regionale beneficia di un illegittimo cambiamento di status, in contrasto con l'art. 97 Cost. e con i generali principi del decreto legislativo n. 165 del 2001, che nel rispetto di tale principio costituzionale, «disciplinano l'organizzazione degli uffici e i rapporti di lavoro e di impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche» (art. 1).

I rapporti di lavoro costituiti dalla soppressa Azienda regionale (ente pubblico economico secondo la stessa legge regionale istitutiva n. 37 del 1997), con i propri dipendenti, sono infatti rapporti di lavoro di diritto privato, integralmente disciplinati dalle norme privatistiche sui rapporti di lavoro e dai contratti collettivi di lavoro di settore (CCNL dei servizi ambientali, art. 14 legge regionale Veneto, n. 35 del 1997) e, comunque, non rientranti nella nozione di amministrazione pubblica ai fini della applicazione della disciplina di cui al decreto legislativo n. 165 del 2001 siccome non ricompresi nell'elencazione contenuta nell'art. 1, comma 2, del citato decreto (che si riferisce a «tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali»).

Per contro, il disposto inquadramento secondo la contrattazione collettiva del comparto Regioni - autonomie locali, sostanzialmente, finisce per convertire detti rapporti privatistici in rapporti di lavoro di pubblico impiego (sia pure privatizzato) propri dei dipendenti della regione e dei suoi enti strumentali, tra cui va ricompresa l'Agenzia di nuova istituzione (anche essa, dunque, Pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 1 del decreto legislativo n. 165 del 2001).



Tanto il passaggio del personale già in servizio presso la soppressa Azienda nella dotazione organica del nuovo ente, implicitamente affermato dalla disposizione in esame e confermato dal subentro nei rapporti attivi e passivi della Azienda regionale, quanto l'inquadramento del medesimo personale secondo il Contratto collettivo regioni- autonomie locali, proprio dei dipendenti regionali, avviene a seguito di un mero riscontro della sussistenza dei «requisiti previsti dalla vigente normativa» in capo ai lavoratori che, una volta definita la pianta organica del nuovo ente, saranno chiamati a formare il personale dell'ente regionale di nuova istituzione e beneficeranno del predetto inquadramento, secondo le qualifiche proprie del pubblico impiego. Nel caso di insussistenza di tali requisiti, inoltre, il contratto collettivo regioni- autonomie locali viene comunque o preso a riferimento ai fini del trattamento economico.

Tale generico riscontro, tuttavia, non è tale da sostituire l'unico requisito imprescindibile alla stregua del canone costituzionale ricordato che, ai fini dell'accesso al pubblico impiego richiede il previo superamento di un pubblico concorso in condizioni di parità con altri possibili aspiranti e sulla base del merito.

b) La disposizione, inoltre, non distingue tra personale a tempo determinato e indeterminato già in servizio presso l'Azienda e oggetto di inquadramento secondo il comparto regioni- autonomie, ponendosi in ulteriore contrasto con il principio di cui all'art. 97 Cost. nell'ipotesi in cui la mancata limitazione dell'inquadramento ai soli titolari di contratto a tempo indeterminato sia, in realtà, diretta ad introdurre inammissibili procedure di stabilizzazione del personale precario in assenza di previo superamento di una prova concorsuale pubblica (*ex plurimis*, Corte cost. sentt. n. 277 del 2013; n. 51 del 2012; n. 7 del 2011).

c) Oltretutto, in assenza di una corrispondenza predefinita tra le qualifiche funzionali dell'uno e dell'altro comparto di contrattazione collettiva, la norma oggetto di impugnativa, nella sua generica formulazione, è tale da non escludere anche possibili inquadramenti in qualifiche superiori a quella di riferimento, sempre in deroga al medesimo art. 97 Cost. oltre che ai principi generali dettati in materia di progressione di carriera dal decreto legislativo n. 165 del 2001. In ragione dell'ampiezza del principio di cui all'art. 97 Cost., infatti, anche la progressione nei pubblici uffici deve avvenire, in linea di principio, per concorso (da ultimo, sentenza n. 30 del 2012), come si legge anche in Corte cost. n. 90 del 2012: «A tale riguardo si è infatti sottolineato, relativamente alla possibilità di riserva di quote al personale interno e di deroga al principio del pubblico concorso, che non ha alcun "rilievo la circostanza che, fra i requisiti che si debbono avere per potere godere della progressione in carriera vi sia quello di essere stati in precedenza assunti presso l'amministrazione di appartenenza a seguito di un pubblico concorso, trattandosi, evidentemente, di concorso bandito per una qualifica diversa ed inferiore rispetto a quella cui si accederebbe per effetto della disposizione censurata" (sentenza n. 30 del 2012; n. 90 del 2012)».

d) Di qui il contrasto, sotto gli esposti profili, dell'art. 13 della legge regionale n. 37/2014 tanto con l'art. 97 Cost. primo comma, che fissa il principio di buon andamento ed di imparzialità delle pubbliche amministrazioni, quanto con il terzo comma, che cristallizza il generale principio di accesso agli impieghi presso pubbliche amministrazioni mediante concorso, salvo i casi previsti dalla legge, oltre che con i richiamati principi generali di cui al decreto legislativo n. 165 del 2001, dovendosi ritenere ricompreso nell'ambito dell'art. 97 Cost. sia le ipotesi di assunzione di soggetti precedentemente estranei alle pubbliche amministrazioni sia i casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio (sentenze n. 150 del 2010; n. 293 del 2009; n. 205 del 2004; n. 90 del 2012).

La violazione dell'art. 97 Cost. è palese tenuto conto che l'inquadramento secondo le corrispondenti qualifiche proprie di rapporti di lavoro di pubblico impiego descritto dall'art. 13, ha carattere:

1 — automatico, in quanto subordinato alla mera verifica dei «requisiti richiesti dalla vigente normativa» ma senza prevedere l'unico primario requisito previsto dal decreto legislativo n. 165 del 2001 (art. 35) in attuazione dell'art. 97 Cost., ovvero il previo esperimento di procedure concorsuali pubbliche e la previa verifica della professionalità dei dipendenti già in servizio presso la soppressa azienda;

2 — ed altresì riservato, in quanto destinato al solo personale già in servizio presso l'azienda regionale e, dunque, in violazione del principio di accesso ai pubblici concorsi previo pubblico concorso in condizioni di parità con gli altri aspiranti, affinché siano selezionate le migliori professionalità, nell'interesse pubblico al buon andamento della pubblica amministrazione, come si ricava anche tanto dall'art. 97 primo e terzo comma quanto dai principi generali di cui al decreto legislativo n. 165 del 2001 che ne rappresentano l'attuazione.

e) Oltre alla diretta violazione dell'art. 97 Cost., sussiste anche la violazione dell'art. 35 del decreto legislativo n. 165 del 2001 secondo cui in attuazione del medesimo principio costituzionale sopra richiamato, il reclutamento del personale nelle pubbliche amministrazioni può avvenire solo attraverso procedure concorsuali o attraverso particolari procedure selettive (nei soli casi ivi previsti), e, in ogni caso, con l'osservanza dei principi di imparzialità, parità di genere, pubblicità e trasparenza ivi richiamati.

f) La disposizione in esame si pone, inoltre, in contrasto con quanto previsto dall'art. 1 della legge di stabilità per il 2014, approvata con legge del 27 dicembre 2013, n. 147, ove si è espressamente disposto che la mobilità non possa comunque avvenire tra le società di cui al medesimo comma 563 (controllate direttamente o indirettamente da pubbliche amministrazioni) e le pubbliche amministrazioni.



Al di là della formale limitazione della disposizione in esame alle sole società controllate da pubbliche amministrazioni, la norma non può non essere considerata applicabile anche al caso di passaggio da un ente pubblico economico, il cui personale sia legato all'ente da rapporti di lavoro di diritto privato, verso pubbliche amministrazioni (l'Agenzia per l'innovazione essendo, come già osservato, ente strumentale della Regione e, dunque, essa stessa pubblica amministrazione ai sensi del decreto legislativo n. 165 del 2001), i cui rapporti di lavoro sono riconducibili alla nozione di pubblico impiego.

La *ratio* normativa che ha ispirato la legge di stabilità del 2014 vale anche nel presente caso in quanto ciò che il legislatore ha voluto evitare è che si verificino illegittimi passaggi di personale di diritto privato secondo inquadramenti e qualifiche propri del pubblico impiego. Ciò basta, infatti, ad escludere che il relativo personale sia stato, a sua volta, individuato e reclutato sulla base di una procedura concorsuale pubblica oltre che nel rispetto dei richiamati principi di pubblicità, di trasparenza, di pari opportunità di cui al comma 3 dell'art. 35 del decreto legislativo n. 165 del 2001. (In tal senso Corte cost. sent. 23 luglio 2013 n. 227 ove si ritiene illegittimo il trasferimento automatico di personale ove lo stesso presupponga un passaggio di status da dipendenti privati a dipendenti pubblici).

Di qui il contrasto anche con la norma da ultimo richiamata, oltre che con i principi sopra descritti.

II) *Illegittimità costituzionale dell'art. 14, nono comma, della legge regionale n. 37 del 2014.*

Violazione dell'art. 97 Cost.; dei principi generali ed in particolare, dell'art. 35 del decreto legislativo n. 165 del 2001; dell'art. 1, comma 563, della legge 27 dicembre 2013, n. 147.

1) Analoghe violazioni devono ravvisarsi con particolare riferimento al successivo art. 14, nono comma della legge regionale impugnata .

Dopo avere descritto le attività di liquidazione della soppressa Agenzia il comma in esame dispone che le funzioni non ricomprese tra quelle attribuite al nuovo ente regionale e non oggetto di dismissione all'esito della fase di liquidazione del soppresso ente, «sono esercitate dalle competenti strutture della Giunta regionale, cui vengono assegnate le corrispondenti risorse umane e strumentali».

Anche in relazione all'ipotesi in esame è dato ravvisare violazioni analoghe a quelle già rilevate con riferimento all'art. 13 della medesima legge regionale, tenuto conto che il personale chiamato a svolgere le funzioni non assorbite dalla nuova Agenzia è assegnato alle competenti strutture della Giunta il che si traduce, implicitamente, in un passaggio nell'organico della Regione, anche in tal caso senza previo svolgimento di una procedura concorsuale o selettiva di alcun tipo.

Il comma in esame prefigura, dunque, ancor più chiaramente, un automatico trasferimento del personale già in servizio presso la soppressa azienda nei ruoli della Regione. Le funzioni non trasferite al nuovo ente strumentale e non sopresse in sede di liquidazione saranno infatti svolte dalle strutture della Giunta alla quale saranno assegnate le risorse non solo strumentali ma anche umane necessarie al loro espletamento.

Il personale già di diritto privato della soppressa azienda, dunque, passerà alle dipendenze della Regione e, oltretutto, anche per esso, presumibilmente, si applicherà l'art. 13 e, pertanto, beneficerà dell'inquadramento corrispondente alla qualifica propria del contratto collettivo regioni - autonomie locali.

L'art. 14, nono comma, configura pertanto un ipotesi di trasferimento automatico e riservato di personale senza previo svolgimento di un concorso e di una prova selettiva pubblica. Di qui il contrasto con il principio che regola l'accesso ai pubblici impieghi secondo la regola del previo concorso pubblico e con i principi costituzionali di efficienza, buon andamento, imparzialità della pubblica amministrazione espressi dall'art. 97 della Costituzione, nonché delle disposizioni di cui al decreto legislativo n. 165 che improntano la disciplina del pubblico impiego al rispetto di tali principi con particolare riferimento al reclutamento, alla selezione ed alla progressione in carriera del personale.

b) Anche con riferimento alla fattispecie descritta nell'articolo in esame, non è possibile dedurre particolari esigenze di interesse pubblico idonee a giustificare l'ingiustificata esclusione di una previa selezione pubblica in contrasto con la giurisprudenza costituzionale sopra ricordata e con l'art. 97 terzo comma Cost., esigenze, peraltro, neanche enunciate dal legislatore regionale che, nel caso in esame, omette anche il richiamo alla pur generica sussistenza dei «requisiti previsti dalla vigente normativa» di cui alla precedente disposizione.

Il trasferimento dai ruoli della soppressa Azienda regionale *ex lege* n. 35 del 1997 all'organico e, quindi, ai ruoli regionali, comporta un indebito vantaggio per i beneficiari di tale passaggio, in ragione se non altro delle garanzie di maggiore stabilità e di maggiore tutela del rapporto di lavoro proprie del pubblico impiego, in violazione del principio di imparzialità espresso dall'art. 97 primo comma cost. oltre che dei principi generali sul pubblico impiego che ne sono espressione (in particolare, art. 35).



Ove in tale passaggio il legislatore regionale abbia inteso ricomprendere anche il personale precario già appartenente all'azienda *ex lege* n. 35 del 1997, inoltre, come già sopra osservato con riferimento alla precedente disposizione, il medesimo incorrerebbe in una ulteriore violazione dell'art. 97 Cost. e del decreto legislativo n. 165 del 2001, dando luogo ad una illegittima stabilizzazione di personale titolare di contratti a tempo determinato, oltre i limiti e le condizioni previste dalla normativa in materia e, comunque, più volte sanzionata dalla giurisprudenza costituzionale ove svolta in assenza di previa procedura concorsuale pubblica.

Come ricordato da codesta Ecc.ma Corte, il principio di cui all'art. 97 Cost. può, in limitati casi, consentire la previsione di condizioni di accesso intese a consolidare pregresse esperienze lavorative maturate nella stessa amministrazione, ma «l'area delle eccezioni» deve essere delimitata in modo rigoroso e subordinata all'accertamento di specifiche necessità funzionali dell'amministrazione e allo svolgimento di procedure di verifica dell'attività svolta (sentenza n. 213 del 2000).

In tal senso anche sent. 90 del 2012 che, nel confermare la illegittimità di arbitrarie restrizioni alla partecipazione alle procedure selettive, ha altresì chiarito ulteriormente che al concorso pubblico deve riconoscersi un ambito di applicazione ampio, tale da non includere soltanto le ipotesi di assunzione di soggetti precedentemente estranei alle pubbliche amministrazioni, ma anche i casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio e quelli di trasformazione di rapporti non di ruolo, e non instaurati ab origine mediante concorso, in rapporti di ruolo (sentenze n. 150 del 2010, n. 293 del 2009, n. 205 del 2004)» (sentenza n. 68 del 2011).

c) Anche nella fattispecie descritta dall'art. 14, nono comma, il passaggio alle strutture della regione avviene in modo automatico e riservato ai dipendenti della soppressa azienda, non essendo prevista una previa procedura di selezione o di verifica, secondo principi di imparzialità e trasparenza della professionalità maturata presso l'ente di provenienza, in condizioni di parità con altri aspiranti.

La mancanza della previsione di una previa prova selettiva di tipo concorsuale viola direttamente il terzo comma dell'art. 97 Cost. che regola l'accesso ai pubblici uffici sulla base della regola del superamento del concorso e, disapplicando un meccanismo volto alla selezione dei migliori, si pone in contrasto con il principio di efficienza e di buon andamento dell'amministrazione di cui al primo comma della medesima disposizione, oltre che con i principi stabiliti nel d.lgs. n. 165 del 2001 (in particolare quanto al già richiamato art. 35), applicabili a tutto il personale delle pubbliche amministrazioni, ivi comprese le regioni e i loro enti strumentali, nonché con quanto recentemente stabilito dall'art. 1 comma 563, ultima parte, della legge n. 147/2013.

Al pari del caso prefigurato dalla disposizione di cui alla legge finanziaria del 2014, infatti, in virtù delle previsioni di cui all'art. 14, comma 9 della legge regionale in esame, si realizza un'ipotesi di illegittimo accesso nei ruoli della pubblica amministrazione senza previo svolgimento di un pubblico concorso e, di conseguenza, un illegittimo mutamento del rapporto di lavoro a beneficio del solo personale in servizio presso un ente a vocazione commerciale e imprenditoriale (azienda regionale), in assenza di prova pubblica concorsuale.

*P. Q. M.*

*Alla luce di quanto sopra esposto si conclude affinché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 13 e 14, nono comma, della legge della Regione Veneto del 28 novembre 2014, n. 37, pubblicata nel BUR n. 116 del 5 dicembre 2014, recante «l'istituzione dell'Agenzia veneta per l'innovazione nel settore primario», per i motivi sopra esposti.*

*Si produce in allegato copia della delibera di impugnativa in data 29 gennaio 2014 ed allegata relazione del Ministro proponente.*

Roma, 2 febbraio 2014

*L'Avvocato dello Stato: PALMIERI*

15C00055



## N. 22

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 10 febbraio 2015*  
(del Presidente del Consiglio dei Ministri)

**Edilizia residenziale pubblica - Norme della Regione Puglia - Previsione che gli enti gestori che non versano in stato di dissesto finanziario possono, in deroga alla legge n. 560 del 1993, destinare una quota dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica al pagamento di imposte gravanti sugli immobili di loro proprietà, al fine di rispettare il vincolo del pareggio di bilancio - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la norma statale introdotta dal decreto-legge n. 47 del 2014 che prevede che le risorse derivanti dalle alienazioni devono essere destinate esclusivamente a un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni - Violazione della competenza statale nelle materie di legislazione concorrente del coordinamento della finanza pubblica e del governo del territorio.**

- Legge della Regione Puglia 5 dicembre 2014, n. 48, art. 1, comma 1, lett. c).
- Costituzione, artt. 47, 117, commi secondo, lett. m), e terzo; decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 2014, n. 80, art. 3, comma 1, lett. a).

Il Presidente del Consiglio dei Ministri (80188230587) in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato (C.F. 80224030587 - per il ricevimento degli atti: fax 06/96514000 e pec "agsrm@mailcert.avvocaturastato.it"), presso i cui uffici ha legale domicilio in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Nei confronti della Regione Puglia, in persona del Presidente della Giunta Regionale, per la carica domiciliato in Lungomare Nazario Sauro n. 33 - 70121 Bari per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lett. c), della legge della Regione Puglia n. 48 del 5 dicembre 2014, pubblicata sul BUR n. 169 del 10 dicembre 2014, recante: "Modifiche all'art. 24, della legge regionale 7 marzo 2003, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2003 e bilancio pluriennale 2003/2005), in materia di utilizzo dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica", giusta delibera del Consiglio dei Ministri del giorno 29 gennaio 2015.

La legge della Regione Puglia n. 48 del 5 dicembre 2014, pubblicata sul BUR n. 169 del 10 dicembre 2014, ha introdotto "Modifiche all'art. 24, della legge regionale 7 marzo 2003, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2003 e bilancio pluriennale 2003/2005), in materia di utilizzo dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica".

In particolare, l'art. 1, comma 1, lett. c), della legge n. 48 del 5 dicembre 2014 ha previsto che, dopo il comma 1, dell'art. 24, della legge regionale 7 marzo 2003, n. 4 è aggiunto il seguente:

"1-bis. Gli enti gestori che non versano in stato di dissesto finanziario possono, in deroga alla legge 24 dicembre 1993, n. 560 (Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica), destinare una quota dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica al pagamento di imposte gravanti sugli immobili di loro proprietà, al fine di rispettare il vincolo del pareggio di bilancio".

La richiamata disposizione della legge regionale Puglia si pone in contrasto con la Costituzione per i seguenti

## MOTIVI

1) *Illegittimità dell'art. 1, comma 1, lett. c), della legge della Regione Puglia n. 48 del 5 dicembre 2014, pubblicata sul BUR n. 169 del 10 dicembre 2014, per violazione degli artt. 47 e 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione.*

L'art. 1, comma 1, lett. c) della legge della Regione Puglia n. 48 del 5 dicembre 2014 ha aggiunto al comma 1, dell'art. 24, della legge regionale 7 marzo 2003, n. 4 il seguente comma:

"1-bis. Gli enti gestori che non versano in stato di dissesto finanziario possono, in deroga alla legge 24 dicembre 1993, n. 560 (Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica), destinare una quota dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica al pagamento di imposte gravanti sugli immobili di loro proprietà, al fine di rispettare il vincolo del pareggio di bilancio".



Tale previsione consente agli enti gestori alloggi di edilizia residenziale pubblica, in deroga alla legge 24 dicembre 1993, n. 560, di destinare una quota dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica al pagamento di imposte gravanti sugli immobili di loro proprietà, al fine di rispettare il vincolo del pareggio di bilancio.

La disposizione è in contrasto con le norme introdotte dall'art. 3, comma 1, del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 2014, n. 80, recante "Misure per l'alienazione del patrimonio residenziale pubblico".

Infatti, detto comma 1, alla lettera *a*), nel modificare l'art. 13, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, ha previsto che "Le risorse derivanti dalle alienazioni devono essere destinate esclusivamente a un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente".

Tale norma, venendo ad incidere sulla determinazione dell'offerta di alloggi destinati ai ceti medio-bassi, è espressione della competenza esclusiva dello Stato in materia di livelli essenziali delle prestazioni, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, come ripetutamente chiarito dalla Corte costituzionale (da ultimo, con la sentenza n. 121 del 2010).

Pertanto, la norma regionale che prevede una diversa destinazione dei proventi derivanti dalla vendita degli alloggi medesimi invade la potestà legislativa esclusiva statale nella materia "livelli essenziali delle prestazioni", in violazione degli articoli 47 e 117, comma 2, lettera *m*), della Costituzione, articoli espressamente enunciati dal legislatore statale quale presupposto della disciplina di cui al predetto art. 3, comma 1, lett. *a*) del D.L. n. 47/2014.

*2) Illegittimità dell'art. 1, comma 1, lett. c) della legge della Regione Puglia n. 48 del 5 dicembre 2014, pubblicata sul BUR n. 169 del 10 dicembre 2014, per violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione.*

Come in precedenza esposto, l'art. 1, comma 1, lett. *c*) della legge della Regione Puglia n. 48 del 5 dicembre 2014 consente agli enti gestori di alloggi di edilizia residenziale pubblica, in deroga alla legge 24 dicembre 1993, n. 560, di destinare una quota dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica al pagamento di imposte gravanti sugli immobili di loro proprietà, al fine di rispettare il vincolo del pareggio di bilancio.

La disposizione è in contrasto con le norme introdotte dall'art. 3, comma 1, del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 2014, n. 80, recante "Misure per l'alienazione del patrimonio residenziale pubblico".

Infatti, detto comma 1, alla lettera *a*), nel modificare l'art. 13 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, ha previsto che "Le risorse derivanti dalle alienazioni devono essere destinate esclusivamente a un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente".

In tal modo disponendo, la norma si pone in violazione dell'art. 117, comma 3 della Costituzione, interferendo nelle materie "coordinamento della finanza pubblica" e "governo del territorio", articolo espressamente enunciato dal legislatore statale quale presupposto della disciplina di cui al predetto art. 3, comma 1, lett. *a*), del D.L. n. 47/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 80/2014.

*P. Q. M.*

*Per i suesposti motivi si conclude perché l'art. 1, comma 1, lett. c), della legge della Regione Puglia n. 48 del 5 dicembre 2014, pubblicata sul BUR n. 169 del 10 dicembre 2014, recante: "Modifiche all'art. 24, della legge regionale 7 marzo 2003, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2003 e bilancio pluriennale 2003/2005), in materia di utilizzo dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica" sia dichiarato costituzionalmente illegittimo.*

*Si produce l'estratto della delibera del Consiglio dei Ministri del giorno 29 gennaio 2015 e la relazione del Dipartimento per gli Affari regionali.*

Roma, 6 febbraio 2015

*L'Avvocato dello Stato: DI MAGGIO*



## N. 23

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 febbraio 2015*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Enti locali - Norme della Regione Trentino-Alto Adige - “Diritti di rogito” dei segretari comunali - Retroattiva previsione che, dall’entrata in vigore del decreto-legge n. 90 del 2014, una quota del provento annuale dei diritti di segreteria spettanti al Comune è attribuita al segretario comunale rogante in misura pari al settantacinque per cento e fino ad un massimo di un quinto dello stipendio in godimento - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la norma statale che prevede la compartecipazione al provento dei soli segretari non aventi qualifica dirigenziale o preposti ad enti locali privi di dipendenti con tale qualifica - Lesione di principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Esorbitanza dalla competenza legislativa della Regione Trentino-Alto Adige in materia di “ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni” - Incidenza sulla disciplina degli atti successivi all’aggiudicazione delle gare per lavori, forniture e servizi - Conseguente invasione della competenza statale esclusiva in materia di “ordinamento civile”.**

- Legge della Regione Trentino-Alto Adige 9 dicembre 2014, n. 11, art. 11, sostitutivo dell’art. 58, comma 1, della legge regionale 5 marzo 1993, n. 4.
- Costituzione, artt. 3 e 117, commi secondo, lett. l), e terzo; decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, art. 10, comma 2-bis.

**Enti locali - Norme della Regione Trentino-Alto Adige - Valutazione dell’ammissibilità dei referendum popolari nei Comuni della Provincia di Bolzano - Attribuzione della relativa competenza a una Commissione composta (secondo quanto previsto dall’art. 8, comma 1, della legge provinciale n. 11 del 2005) da un magistrato del Tribunale di Bolzano, un magistrato della sezione di controllo della Corte dei conti avente sede a Bolzano e un magistrato della Sezione autonoma della Provincia di Bolzano del Tribunale regionale di giustizia amministrativa - Ricorso del Governo - Denunciata lesione della potestà regolamentare comunale in materia di consultazioni popolari all’interno del Comune - Violazione della potestà statutaria dei Comuni - Esorbitanza dalla competenza legislativa della Regione Trentino-Alto Adige in materia di “ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni” - Violazione della competenza statale esclusiva in materia di “ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali”.**

- Legge della Regione Trentino-Alto Adige 9 dicembre 2014, n. 11, art. 16.
- Costituzione, artt. (114, comma secondo, e 117, comma secondo, lett. g); Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 4, 5 e 6.

Ricorso dello Stato - Presidenza del Consiglio dei Ministri (c.f. 97163520584), in persona del Presidente *pro tempore*, domiciliato in Roma, Via dei Portoghesi n. 12, presso l’Avvocatura Generale dello Stato (c.f. 80224030587, fax 06/96514000 e PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it), che lo rappresenta e difende *ope legis*, previa delibera del Consiglio dei Ministri del 29 gennaio 2015 e allegata relazione;

Contro Regione autonoma Trentino-Alto Adige (c.f. 80003690221), in persona del Presidente *pro tempore*, dom. to per la carica in Trento, Via Gazzoletti n. 2;

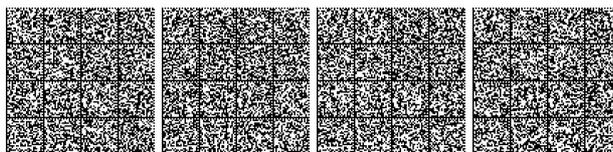
Per l’annullamento legge della Regione Trentino-Alto Adige del 9 dicembre 2014 n. 11, BUR 49 del 9 dicembre 2014, articolo 11 e articolo 16.

## IN DIRITTO

La legge regionale in esame presenta i seguenti profili d’illegittimità costituzionale:

*Violazione art. 117, III comma Cost.*

1) L’art. 11, che sostituisce il comma 1 dell’articolo 58 della legge regionale n. 4 del 1993, prevede che «Dall’entrata in vigore del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l’efficienza degli uffici giudiziari) una quota del provento annuale dei diritti di segreteria spettante al comune, per gli atti di cui ai numeri 1, 2, 3, 4 e 5 della tabella D allegata alla legge 8 giugno 1962, n. 604 e successive modificazioni, è attribuita al segretario comunale rogante in misura pari al settantacinque per cento e fino ad un massimo di un quinto dello stipendio in godimento».



La norma regionale in esame contrasta con le disposizioni contenute nell'art. 10 del menzionato d.l. n. 90 del 2014, convertito in legge n. 114 del 2014, che dispone, secondo quanto recita la rubrica, l'«abrogazione dei diritti di rogito del segretario comunale e provinciale e abrogazione della ripartizione del provento annuale dei diritti di segreteria», e prevede in particolare al comma 2-*bis* che «Negli enti locali privi di dipendenti con qualifica dirigenziale, e comunque a tutti i segretari comunali che non hanno qualifica dirigenziale, una quota del provento annuale spettante al comune ai sensi dell'articolo 30, secondo comma, della legge 15 novembre 1973, n. 734, come sostituito dal comma 2 del presente articolo, per gli atti di cui ai numeri 1, 2, 3, 4 5 della tabella D allegata alla legge 8 giugno 1962, n. 604, e successive modificazioni, è attribuita al segretario comunale rogante, in misura non superiore a un quinto dello stipendio in godimento».

La norma regionale in esame, disponendo, con previsione retroattiva, che una quota del provento annuale dei diritti di segreteria spettanti al Comune sia attribuita «ai segretari comunali roganti», comprende nel novero dei segretari comunali che hanno la qualifica dirigenziale, nonché i segretari comunali che prestano la propria attività lavorativa in enti locali dotati di dipendenti con qualifica dirigenziale, categorie queste che sono invece espressamente escluse dal menzionato comma 2-*bis* dell'art. 10 del d.l. n. 90 del 2014.

La norma regionale in esame, pertanto, estendendo il diritto di rogito a tutti i segretari comunali, siano essi dirigenti o non dirigenti, contrasta con la nuova disciplina introdotta dall'art. 10 del d.l. n. 90 del 2014. Detta norma statale infatti, dopo aver abrogato, al comma 1, la disciplina previgente riguardante i diritti di segreteria, contenuta nell'art. 41, quarto comma, della legge 11 luglio 1980, n. 312 — che, con formulazione analoga a quella contenuta nella norma regionale in esame, estendeva l'attribuzione dei diritti di segreteria a tutti i segretari comunali — prevede, al comma 2, che «Il provento annuale dei diritti di segreteria è attribuito integralmente al comune o alla provincia», specificando, al comma 2-*bis*, che una quota del provento annuale dei diritti di segreteria spettante al comune sia attribuito, in misura non superiore a un quinto dello stipendio in godimento, ai soli segretari comunali con funzioni non dirigenziali o che prestino la propria attività lavorativa in enti locali privi di dipendenti con qualifica dirigenziale.

La norma regionale in esame, disattendendo tali principi e prevedendo l'attribuzione di una quota dei proventi derivanti ai diritti di segreteria spettanti al comune anche ai segretari comunali con qualifica dirigenziale in misura pari al settantacinque per cento dei proventi e fino ad un massimo di un quinto dello stipendio dei dirigenti stessi, consente l'attribuzione a questi ultimi di somme ben più cospicue di quelle che spettano ai segretari che non abbiano detta qualifica, determinando un depauperamento delle risorse comunali. Tale previsione eccede dalla competenza in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» attribuita alla competenza esclusiva della Regione dall'art. 4, n. 3, dello Stato speciale per il Trentino-Alto Adige (D.P.R. n. 670 del 1972) e contrasta con i principi di contenimento della spesa pubblica contenuti nelle disposizioni statali citate, e in particolare con il comma 2-*bis* dell'art. 10 del menzionato d.l. n. 90 del 2014. Ne consegue la lesione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica riservati alla legislazione statale dall'art. 117, terzo comma, Cost.

*Violazione art. 117, II comma, lett. l) Cost.*

Inoltre la norma regionale in esame, rubricata «diritti di rogito», consentendo l'attribuzione di detti onerosi diritti ai segretari comunali dirigenti per tutti gli atti indicati nella tabella D allegata alla legge 8 giugno 1962, n. 604, ai numeri 1, 2, 3, 4 e 5 — e pertanto anche per semplici contratti standard, di contenuto predeterminato, stipulati a seguito dell'espletamento di gare per lavori, forniture e servizi — incentiva per la loro stesura, incidendo pertanto anche sulla forma che tali atti devono assumere, la forma dell'atto pubblico cui consegue il diritto di rogito. Così disponendo la norma regionale incide sulla disciplina degli atti successivi all'aggiudicazione, invadendo la materia dell'ordinamento civile, riservata alla legislazione statale, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. la Corte costituzionale con riferimento alle norme relative alle procedure di gara ed all'esecuzione del rapporto contrattuale ha affermato che «la fase negoziale dei contratti della pubblica amministrazione si connota per la normale mancanza di poteri autoritativi in capo al soggetto pubblico, sostituiti dall'esercizio di autonomie negoziali e deve essere ascritta all'ambito materiale dell'ordinamento civile di competenza esclusiva del legislatore statale» (sentenze n. 411 del 2008 e n. 401 del 2007).

*Violazione art. 3 Cost.*

La norma regionale in esame infine, incentivando la forma pubblica per la stipula dei menzionati contratti, comporta un aggravio dei costi per le imprese aggiudicatrici sul territorio regionale, creando una disparità di trattamento nei confronti delle imprese che si rendano aggiudicatrici sul resto del territorio nazionale, in violazione del principio di parità di trattamento di cui all'art. 3 Cost.;



*Violazione artt. 4, 5, 6 Statuto TAA, e 117, II comma, lett. g) Cost.*

2) L'art. 16 prevede che, nei Comuni della Provincia di Bolzano, la legittimità e la regolarità e quindi l'ammissibilità dei *referendum* popolari venga valutata da un'unica commissione composta secondo quanto previsto dall'art. 8 comma 1 della legge provinciale 18 novembre 2005 n. 11. Il citato art. 8 della legge provinciale che disciplina le consultazioni popolari di competenza Provinciale, prevede una commissione composta da:

a) un magistrato del Tribunale di Bolzano;

b) un magistrato della sezione di controllo della Corte dei conti avente sede a Bolzano;

c) un magistrato della Sezione Autonoma della Provincia di Bolzano - Tribunale Regionale della Giustizia Amministrativa.

Tale previsione viola la potestà regolamentare dei comuni in materia di consultazioni popolari all'interno dello stesso comune, in quanto la potestà statutaria dei comuni riguarda una materia di propria competenza tra cui anche l'introduzione e la regolamentazione delle forme di partecipazione popolare all'interno del territorio comunale. L'art. 77 del testo unico delle leggi regionali sull'ordinamento dei comuni della regione Trentino-Alto Adige (DPR. 1° febbraio 2005 n. 3/L - modificato dal DPR. 3 aprile 2013 n. 25), modificato con le disposizioni introdotte dalla legge regionale 2 maggio 2013 n. 3, coordinando l'art. 50 della legge regionale 4 gennaio 1993 n. 1 e art. 16 della legge 22 dicembre 2004 n. 7, conferisce agli statuti comunali ed in modo particolare al consiglio comunale il potere di disciplinare le modalità del procedimento del *referendum*, della consultazione e dell'iniziativa popolare.

Conseguentemente i comuni hanno introdotto nei propri statuti forme di partecipazione popolare e hanno emanato appositi regolamenti, prevedendo nel contesto anche la nomina della commissione alla quale va affidato il compito di valutare l'ammissibilità del quesito referendario. Pertanto, tale disposizione si pone in contrasto con l'art. 114 comma 2 della Costituzione, che garantisce la potestà statutaria dei comuni ed eccede dalla competenza legislativa attribuita alla regione dall'articolo 4, punto 3) dello statuto in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni».

Inoltre, la normativa introdotta per la composizione della commissione è incostituzionale anche sotto un altro aspetto.

Con sentenza n. 2 del 2013 la Corte costituzionale è intervenuta su una legge della Provincia Autonoma di Bolzano in materia di immigrazione, dichiarando l'incostituzionalità della norma che attribuisce un nuovo compito ad un ufficio statale, configurando *ex lege* il suo rappresentante come componente necessario di un organo provinciale. Secondo la Corte costituzionale la previsione è in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera g) della Costituzione, che demanda alla competenza esclusiva dello Stato la legislazione in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali». La legge provinciale o regionale non può attribuire funzioni obbligatorie ad organi dello Stato, imponendo loro di designare un rappresentante nelle diverse commissioni e di partecipare ai relativi lavori tramite il componente titolare o un suo delegato. A giudizio della Corte costituzionale il legislatore provinciale o regionale non può inserire tra i membri di una commissione interna, funzionari a carico di organi o amministratori dello Stato, attribuendo loro specifiche nuove funzioni. Questo principio è stato confermato anche in altre sentenze (Corte costituzionale 134/2004, 30/2006, 10/2008, 2/2013).

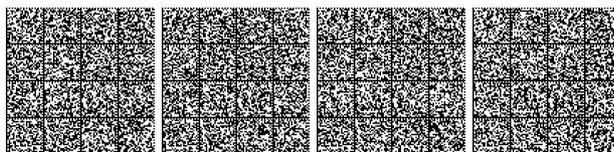
Pertanto, tale previsione eccede dalle competenze legislative attribuite alla regione dagli artt. 4, 5 e 6 dello Stato speciale per il Trentino-Alto Adige (D.P.R. n. 670 del 1972) e viola la competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» di cui all'art. 117, secondo comma, lett. g).

*P.Q.M.*

*Si conclude per la declaratoria di incostituzionalità delle denunciate norme.*

Roma, 2 febbraio 2015

*Avvocato dello Stato:* ROBERTO DE FELICE



## N. 24

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 16 febbraio 2015*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Impiego pubblico - Impiego regionale - Norme della Regione Sardegna - Disciplina del personale regionale e degli uffici della Regione - Istituzione di unità di progetto per il conseguimento di obiettivi specifici, coordinate da personale dirigente del sistema Regione, ovvero da dipendenti in possesso dei requisiti per l'accesso alla qualifica dirigenziale - Attribuzione a detto personale (anche non dirigente) della retribuzione di risultato prevista dal CCNL per l'area dirigenziale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Violazione dei principi di uguaglianza, di coordinamento della finanza regionale e di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Esorbitanza dai limiti statutari dell'autonomia regionale.**

- Legge della Regione Sardegna 25 novembre 2014, n. 24, art. 10.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, commi secondo, lett. *l*), e terzo; Statuto speciale della Regione Sardegna, artt. 3, 4 e 5.

**Impiego pubblico - Impiego regionale - Norme della Regione Sardegna - Disciplina del personale regionale e degli uffici della Regione - Prevista possibilità per la Giunta regionale di autorizzare, fino all'espletamento dei concorsi pubblici per l'accesso alla dirigenza e nei limiti del 10 per cento delle posizioni dirigenziali del sistema Regione, l'attribuzione temporanea delle funzioni di direzione di servizio a dipendenti in possesso dei requisiti per l'accesso alla qualifica dirigenziale - Previsione che la Giunta regionale stabilisce i criteri e le modalità per l'attribuzione degli incarichi di cui al comma 4-*bis*) e, valutata la necessità organizzativa, autorizza l'avvio delle relative procedure selettive per titoli e colloquio - Previsione che al dipendente spetta, per la durata dell'incarico, il trattamento accessorio del personale con qualifica dirigenziale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Violazione dei principi di uguaglianza, di coordinamento della finanza regionale e di imparzialità e buon andamento della P.A. - Esorbitanza dai limiti statutari dell'autonomia regionale.**

- Legge della Regione Sardegna 25 novembre 2014, n. 24, art. 11.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, commi secondo, lett. *l*), e terzo; Statuto speciale della Regione Sardegna, artt. 3, 4 e 5; decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, art. 52.

**Impiego pubblico - Impiego regionale - Norme della Regione Sardegna - Disciplina del personale regionale e degli uffici della Regione - Previsione che, in caso di vacanza, le funzioni di direttore di servizio sono esercitate dal dirigente con maggiore anzianità nella qualifica fra quelli assegnati alla direzione generale di cui il servizio fa parte o, in mancanza di dirigenti, dal funzionario con maggiore anzianità - Previsione che il direttore generale individua il funzionario in possesso dei requisiti per l'accesso alla qualifica dirigenziale, che può svolgere le funzioni sostitutive, cui compete la quota parte dell'indennità di risultato attribuita per l'anno di competenza alla struttura dirigenziale in relazione alle funzioni esercitate - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Violazione dei principi di uguaglianza, di coordinamento della finanza regionale e di imparzialità e buon andamento della P.A. - Esorbitanza dai limiti statutari dell'autonomia regionale.**

- Legge della Regione Sardegna 25 novembre 2014, n. 24, art. 12.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, commi secondo, lett. *l*), e terzo; Statuto speciale della Regione Sardegna, artt. 3, 4 e 5; decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, art. 52.



Il Presidente del Consiglio dei ministri rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato (codice fiscale n. 80224030587, per il ricevimento degli atti, fax 06/96514000 e Pec ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it) presso i cui uffici è domiciliato in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12, nei confronti della Regione Sardegna in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale n. 24 del 25 novembre 2014, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Sardegna n. 57 del 4 dicembre 2014, recante «Disposizioni urgenti in materia di organizzazione della Regione» giusta delibera del Consiglio dei ministri in data 29 gennaio 2015.

La legge regionale sopra nominata, che consta di ventotto articoli, ha emanato norme in materia di organizzazione della Regione Sardegna, intervenendo a modificare, tra le altre e per quanto di interesse, la precedente L.R. 31 del 13 novembre 1998 recante «Disciplina del personale regionale e dell'organizzazione degli uffici della Regione».

Essa, precisamente, così dispone negli articoli 10, 11 e 12:

Art. 10

(Sostituzione dell'articolo 26 della legge regionale n. 31 del 1998. (Compiti del dirigente assegnato a studi e, ricerche).

«L'articolo 26 della legge regionale n. 31 del 1998 è sostituito dal seguente:

“Art. 26 (Unità di progetto)

1. Senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale, possono essere costituite Unità di progetto per il conseguimento di obiettivi specifici, anche intersettoriali, coordinate da personale dirigente del sistema Regione ovvero da dipendenti in possesso dei requisiti per l'accesso alla qualifica dirigenziale, individuati con le modalità di cui all'articolo 28, comma 4-*quater*.

2. La Giunta regionale stabilisce i criteri di funzionamento, la composizione, le modalità di formazione e di conferimento delle funzioni, la durata delle Unità di progetto e ne individua gli obiettivi.

3. Al personale preposto al coordinamento delle Unità di cui al comma 1 è riconosciuta una retribuzione, collegata al conseguimento degli obiettivi, prevista dal contratto collettivo regionale di lavoro per l'area dirigenziale.»;

Art. 11

(Modifiche all'articolo 28 della legge regionale n. 31 del 1998 (Attribuzioni delle funzioni dirigenziali).

1. All'articolo 28 della legge regionale n. 31 del 1998 sono apportate le seguenti modifiche:

a) al comma 3 dopo le parole «del corpo medesimo» sono aggiunte le seguenti: «ovvero ad altri dirigenti del sistema Regione, in possesso di comprovata professionalità ed esperienza acquisite nelle materie di competenza del Corpo forestale, ferma restando l'applicazione dell'articolo 29.»;

b) dopo il comma 3 sono aggiunti i seguenti:

«3-*bis*. Le funzioni di direttore generale o le funzioni ad esse equiparate nelle amministrazioni del sistema Regione sono attribuite per un periodo massimo di cinque anni.

3-*ter*. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 29, il trattamento economico delle posizioni amministrative apicali nelle amministrazioni del sistema Regione non può superare quello previsto per i direttori generali dell'Amministrazione regionale.

3-*quater*. Le disposizioni dell'ordinamento regionale in contrasto con quanto previsto nei commi 3-*bis* e 3-*ter* sono abrogate.»;

c) nel comma 4 sono apportate le seguenti modifiche:

1) le parole «nonché quelle di studio, ricerca e consulenza» sono abrogate;

2) le parole «dell'Amministrazione» sono sostituite dalle seguenti: «del sistema Regione»;

d) il comma 4-*bis* è sostituito dal seguente:

«4-*bis*. La Giunta regionale, fino all'espletamento dei concorsi pubblici per l'accesso alla dirigenza e nei limiti del 10 per cento delle posizioni dirigenziali del sistema Regione, può autorizzare l'attribuzione temporanea delle funzioni di cui al comma 4 o dipendenti in possesso dei requisiti per l'accesso alla qualifica dirigenziale.»;

e) dopo il comma 4-*bis* sono aggiunti i seguenti:

«4-*ter*. Le funzioni di cui al comma 4-*bis* possono essere attribuite per soddisfare inderogabili esigenze legate:

a) alla salvaguardia della salute e della incolumità delle persone;

b) all'approvvigionamento e alla distribuzione di beni e servizi di prima necessità, nonché alla gestione e alla manutenzione dei relativi impianti;



c) alla sicurezza dei luoghi.

*4-quater.* La Giunta regionale stabilisce i criteri e le modalità per l'attribuzione degli incarichi di cui al comma *4-bis* e, valutata la necessità organizzativa, autorizza l'avvio delle relative procedure selettive per titoli e colloquio.

*4-quinquies.* Gli incarichi di cui al comma *4-bis* hanno durata massima di ventiquattro mesi e non sono immediatamente rinnovabili. Al dipendente spetta per la durata dell'incarico il trattamento accessorio del personale con qualifica dirigenziale.

*4-sexies.* L'esercizio delle funzioni attribuite ai sensi del comma *4-bis* non costituisce titolo valutabile ai fini dell'accesso alla carriera dirigenziale.»;

f) nel comma 7 l'ultimo periodo è abrogato;

g) nel comma 8 il periodo «La revoca non può essere disposta nei dodici mesi successivi all'insediamento della Giunta regionale» è abrogato.

2. Le disposizioni legislative o contrattuali che riconoscono un trattamento economico parametrato alla retribuzione di posizione prevista per le funzioni di dirigente con compiti di studio, ricerca e consulenza sono da intendersi riferite alla misura attualmente prevista dal contratto collettivo per la suddetta posizione.

#### Art.12

(Modifiche all'articolo 30 della legge regionale n. 31 del 1998 (Sostituzione dei direttori generali e di servizio).

1. L'articolo 30 della legge regionale n. 31 del 1998 è sostituito dal seguente:

«Art. 30 (Sostituzione dei direttori generali e di servizio)

1. In caso di vacanza le funzioni di direttore generale sono esercitate per un massimo di novanta giorni da altro dirigente della medesima direzione generale, individuato dall'organo politico con proprio provvedimento. In mancanza di designazione, le funzioni sono esercitate per un massimo di novanta giorni dal dirigente con la maggiore anzianità nelle funzioni di direttore di servizio della medesima direzione generale.

2. Il direttore generale, all'atto del proprio insediamento, designa con apposito provvedimento il dirigente della direzione generale che lo sostituisce in caso di assenza. In mancanza di designazione o di contemporanea assenza del direttore generale e del suo sostituto, le funzioni sono esercitate dal dirigente con la maggiore anzianità nelle funzioni di direttore di servizio della medesima direzione generale.

3. Nel caso di esercizio delle funzioni di direttore generale per oltre quarantacinque giorni da parte del sostituto, a questi compete, a decorrere dal quarantaseiesimo giorno, la differenza tra il trattamento economico in godimento e il trattamento economico più favorevole spettante in relazione alle funzioni esercitate.

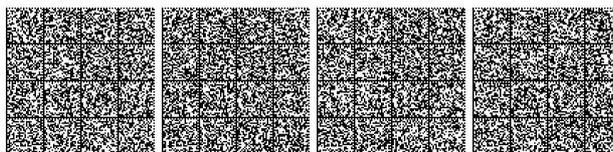
4. In caso di vacanza le funzioni di direttore di servizio, fatta salva l'applicazione dell'articolo 28, comma *4-bis*, sono esercitate dal dirigente con maggiore anzianità nella qualifica fra quelli assegnati alla direzione generale di cui il servizio fa parte, escluso il direttore della medesima, o, in mancanza di dirigenti, dal funzionario con maggiore anzianità nella qualifica fra quelli assegnati al servizio.

5. Il direttore generale, entro trenta giorni dal suo insediamento, sentito il direttore di servizio, individua con proprio provvedimento, per ciascun servizio, il funzionario in possesso dei requisiti per l'accesso alla qualifica dirigenziale che può svolgere le funzioni sostitutive in caso di assenza del direttore di servizio.

6. Nel caso di esercizio delle funzioni di direttore di servizio per oltre trenta giorni da parte del sostituto, a questi compete la quota parte dell'indennità di risultato attribuita per l'anno di competenza alla struttura dirigenziale in relazione alle funzioni esercitate.

7. In caso di pari anzianità nella qualifica, le funzioni sono esercitate dal più anziano di età.».

La materia normata in sede regionale, attenendo ad aspetti dell'ordinamento civile e del pubblico impiego, pone il problema del suo rapporto con la legislazione statale e di derivazione contrattuale collettiva nonché, per quel che qui interessa, con la Costituzione, cosicché è avviso del Governo che la Regione Sardegna, sotto diversi profili, abbia travalicato i limiti fissati dalla Costituzione alla propria potestà normativa, ponendosi in contrasto con i vincoli posti dalla legislazione statale, cui in via esclusiva è affidata la disciplina del rapporto di lavoro pubblico privatizzato, che rientra, secondo l'orientamento già espresso da codesta Corte, nell'ambito dell'ordinamento civile, di cui alla lett. *I*) del 2° comma dell'art. 117 (cfr: sentenze n. 68 del 2011, n. 17/2014) come si chiarirà attraverso l'illustrazione dei seguenti



## MOTIVI

1. Violazione dell'art. 3, 4 e 5 dello Statuto speciale (L. cost. 3/1948), dell'art. 117, comma 2, lett. *I*) della Costituzione, in relazione al contenuto dell'art. 10, L.R. n. 24/2014.

Come detta l'art. 3 dello Statuto della Regione Sardegna, essa ha potestà legislativa «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica».

L'articolo 10 della L.R. 24/2014, sopra riprodotto, nel sostituire l'articolo 26 della legge regionale n. 31/1998, prevede l'istituzione di unità di progetto, per il conseguimento di obiettivi specifici, coordinate da personale dirigente del sistema Regione, ovvero da dipendenti in possesso dei requisiti per l'accesso alla qualifica dirigenziale nonché che al personale preposto al coordinamento di tali Unità di progetto, viene riconosciuta la retribuzione di risultato prevista dal CCNL per l'area dirigenziale.

Tale disposizione, nella parte in cui prevede l'attribuzione al personale non dirigente della retribuzione di risultato, prevista dal CCNL per l'area dirigenziale, contrasta evidentemente con l'ordinamento normativo e contrattuale vigente, afferendo certamente ad aspetti della disciplina del rapporto di lavoro pubblico (privatizzato) che, secondo l'indirizzo di codesta Corte (n. 17/2014; 61/2014) rientra nella materia dell'«ordinamento civile» riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, 2° comma, lett. 19 della Costituzione.

2. Violazione dell'art. 3, 4 e 5 dello Statuto speciale (L. cost. 3/1948), dell'art. 117, comma 2, lett. *I*) della Costituzione, nonché dell'art. 52 DLGS 165/2001 in relazione al contenuto dell'art. 11, commi 4-*bis*, 4-*ter* e 4-*quater*, L.R. n. 24/2014.

L'articolo 11, anch'esso sopra testualmente riprodotto, apporta modifiche all'articolo 28 della legge regionale n. 31/1998, in materia di attribuzioni dirigenziali.

In particolare, il comma 4-*bis* prevede la possibilità, per la Giunta regionale, di autorizzare, fino all'espletamento dei concorsi pubblici per l'accesso alla dirigenza e nei limiti del 10 per cento delle posizioni dirigenziali del sistema Regione, l'attribuzione temporanea delle funzioni di direzione di servizio a dipendenti in possesso dei requisiti per l'accesso alla qualifica dirigenziale.

Il successivo comma 4-*quater*, prevede che la Giunta regionale stabilisca i criteri e le modalità per l'attribuzione degli incarichi di cui al comma 4-*bis* e, valutata la necessità organizzativa, autorizzi l'avvio delle relative procedure selettive per titoli e colloquio.

Il comma 4-*quinqüies*, inoltre, prevede che al dipendente spetta, per la durata dell'incarico, il trattamento accessorio del personale con qualifica dirigenziale.

In sostanza, la normativa in oggetto regola una specifica ipotesi di assegnazione di personale ad altre mansioni (nella specie di rango dirigenziale), ma non consente di ricondurre l'attribuzione delle funzioni in parola né all'istituto della reggenza, né a quello dell'assegnazione di mansioni superiori, secondo quanto.

Anche in questo caso la norma regionale incide sulla disciplina di rapporti di lavoro pubblico, e cioè di diritto privato, in quanto regolabili dal codice civile (e dai contratti collettivi), così invadendo la sfera dell'ordinamento civile, come visto, materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato. La previsione, poi, non consente d'inquadrare l'attribuzione delle funzioni in parola né nell'istituto della reggenza (come dovrebbe essere), in quanto il reggente non dovrebbe avere diritto all'incremento della retribuzione, come risulta, invece, dalla norma che si censura; né in quello dell'assegnazione a mansioni superiori, non ammessa in caso di passaggio dal comparto alla dirigenza.

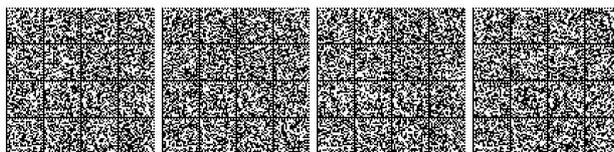
Come già affermato da codesta Corte, che ha dichiarato illegittimità costituzionale di una disposizione del tutto analoga, adottata dalla Regione Abruzzo (L.R. 71/2012) «La normativa in oggetto regola una specifica ipotesi di assegnazione di personale ad altre mansioni (nella specie di rango dirigenziale), che tipicamente attiene allo svolgimento del rapporto di lavoro. Ne concreta, cioè, una modificazione temporanea con riguardo al contenuto della prestazione lavorativa. Trattandosi di un mutamento provvisorio di mansioni, la relativa disciplina rientra dunque, nella materia del rapporto di lavoro e, per esso, dell'ordinamento civile.

Con la conseguenza che già per questa sola ragione sussiste la lesione denunciata dal Presidente del Consiglio dei ministri (in tal senso, sentenze n. 213 del 2013 e n. 215 del 2012).»

Ne consegue che la Regione ha travalicato dal proprio limite di competenza legislativa.

3. Violazione dell'art. 3, 4 e 5 dello Statuto speciale (L. cost. 3/1948), dell'art. 117, comma 2, lett. *I*) della Costituzione, nonché dell'art. 52 DLGS 165/2001 in relazione al contenuto dell'art. 12 L.R. n. 24/2014 .

Con la norma contenuta nell'art. 12, la Regione ha sostituito l'art. 30 della L.R. n. 31/1998, prevedendo che, in caso di vacanza, le funzioni di direttore di servizio, sono esercitate dal dirigente con maggiore anzianità nella qualifica fra quelli assegnati alla direzione generale di cui il servizio fa parte o, in mancanza di dirigenti, dal funzionario con maggiore anzianità.



Il direttore generale individua il funzionario in possesso dei requisiti per l'accesso alla qualifica dirigenziale, che può svolgere le funzioni sostitutive, cui compete la quota parte dell'indennità di risultato attribuita per l'anno di competenza alla struttura dirigenziale in relazione alle funzioni esercitate.

Si ritiene che anche in questa ipotesi si riproponga la medesima violazione, già esaminata nei motivi precedenti, all'art. 117, comma 2°, lett. I) cost, in quanto la Regione ha esorbitato dalla propria potestà normativa in materia di «ordinamento civile» attribuita alla competenza esclusiva dello Stato.

4. Violazione dell'art. 3, 4 e 5 dello Statuto speciale (L. cost. 3/1948), degli artt. 117, comma 3, 3 e 97, della Costituzione, in relazione al contenuto degli artt. 10, 11 e 12 L.R. n. 24/2014.

Con riferimento agli articoli statutari richiamati, le tre disposizioni normative esaminate si pongono, altresì, in contrasto con il principio del coordinamento della finanza pubblica, di cui all'articolo 117, comma 3, della Costituzione, cui la Regione, pur nel rispetto della sua autonomia, non può tuttavia derogare nonché con gli articoli 3 e 97 della Costituzione.

Il vincolo del rispetto dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica connessi ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, è infatti vincolante per le Regioni, proprio al fine di soddisfare esigenze di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica.

*P. Q. M.*

*Per tutto quanto considerato, si conclude affinché gli artt. 10, 11 e 12 della L.R. Sardegna n. 24/2014 siano dichiarati costituzionalmente illegittimi per contrasto con lo Statuto, approvato con L. Cost. 3/1948, artt. 3, 4 e 5 nonché per violazione degli artt. 117, 2° comma, lett. I) e 3° comma, 3 e 97 della Costituzione.*

*Si produce l'estratto della deliberazione del Consiglio dei ministri del 29 gennaio 2015 e dell'allegata relazione del Ministro per i rapporti con le Regioni.*

Roma, 30 gennaio 2015

*Avvocato dello Stato: SPINA*

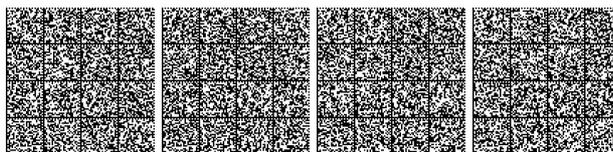
15C00070

N. 1

*Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 9 marzo 2015  
(della Regione Emilia-Romagna)*

**Corte dei conti - Controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari della Regione Emilia-Romagna in relazione all'esercizio finanziario 2012 - Atti di citazione in giudizio di capigruppo consiliari e di consiglieri regionali emessi dalla Procura regionale della Corte dei conti come prosecuzione dell'iniziativa avviata con gli inviti a dedurre nei confronti degli stessi (già impugnati dalla Regione con conflitto tra enti n. 8/14) - Ricorso per conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Emilia-Romagna nei confronti dello Stato - Denunciata esorbitanza dal potere giurisdizionale della Corte dei conti - Invasione dell'autonomia organizzativa e contabile del Consiglio regionale - Pregiudizio dell'autonomia costituzionalmente garantita al Consiglio e ai suoi gruppi consiliari - Lamentata lesività e arbitrarietà di atti di citazione perfettamente corrispondenti agli esiti degli atti di controllo illegittimamente assunti e poi annullati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 130 del 2014 e ciò nonostante presi in considerazione dalla Procura della Corte dei conti come fondamento documentale della propria iniziativa - Invasione delle scelte di merito riservate all'autonomia del Consiglio regionale - Esorbitanza dai limiti della funzione di controllo e del sindacato giurisdizionale - Richiesta alla Corte di dichiarare che non spetta allo Stato e, per esso, alla Procura regionale della Corte dei Conti, il potere di emettere i gravati atti di citazione e, per l'effetto, di annullare i medesimi e le istanze di sequestro conservativo in alcuni di essi contenute.**

- Atti di citazione della Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per l'Emilia-Romagna del 3 dicembre 2014, nn. 44026 e 44030; Atti di citazione della Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per l'Emilia-Romagna del 4 dicembre 2014, nn. 44031, 44032, 44034, 44035, 44036 e 44037; Atti di citazione della Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per l'Emilia-Romagna del 22 dicembre 2014, nn. 44047, 44049, 44050, 44051 e 44052.
- Costituzione, art. 122, comma quarto; legge della Regione Emilia-Romagna 8 settembre 1997, n. 32.



Della Regione Emilia Romagna, in persona del Presidente della Giunta regionale, legale rappresentante pro-tempore, Sig. Stefano Bonaccini, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale progr. n. 130 del 16 febbraio 2015, rappresentata e difesa per mandato speciale a margine dal prof. avv. Giandomenico Falcon (C.F. FLC GDM 45C06 L736E), dal prof. avv. Franco Mastragostino (C.F. MST FNC 47E07 A059Q) e dall'avv. Luigi Manzi (C.F. MNZ LGU 34E15 H501Y; fax: 06/3211370; Pec: luigimanzi@ordineavvocatiroma.org) ed elettivamente domiciliata presso lo Studio di quest'ultimo in Roma, Via Confalonieri n. 5, contro la Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente in carica;

con notifica anche:

alla Corte dei conti, Procura regionale per l'Emilia Romagna - Bologna, in persona del Procuratore Regionale;

alla Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Emilia Romagna, in persona del suo Presidente;

per la dichiarazione che non spetta allo Stato e per esso alla Procura regionale della Corte dei conti il potere di citare in giudizio i Capigruppo e i Consiglieri regionali come prosecuzione dell'iniziativa avviata con gli inviti a dedurre già impugnati per conflitto di attribuzione (R.G. n. 8/2014 Reg. Conflitto Enti) in relazione alle spese dei Gruppi consiliari relative all'esercizio 2012, sovrapponendo autonomi e differenti apprezzamenti alle valutazioni di merito riservate agli organi regionali, così protraendo la precedente illegittima azione di controllo e fuoriuscendo dai legittimi confini del sindacato giurisdizionale e, quindi, per il conseguente annullamento anche di tali atti e delle istanze di sequestro conservativo in alcuni di essi contenute come di seguito individuati:

1. Atto di citazione, con contestuale istanza di sequestro conservativo, nei confronti di Roberto Sconciafori, nato a Bologna il 31 maggio 1968 (C.F. SCNRRT68E31A944R);

2. Atto di citazione, con contestuale istanza di sequestro conservativo, nei confronti di Liana Barbati, nata a Guastalla il 23 ottobre 1948 (C.F. BRBLNI48R63E253L);

3. Atto di citazione, con contestuale istanza di sequestro conservativo, nei confronti di Andrea Defranceschi, nato a Bologna il 31 luglio 1971 (C.F. DFRNDR71L31A944M);

4. Atto di citazione, con contestuale istanza di sequestro conservativo, nei confronti di Marco Monari, nato a Bologna il 22 gennaio 1961 (C.F. MNRMRC61A22A944P);

5. Atto di citazione, con contestuale istanza di sequestro conservativo, nei confronti di Gian Guido Naldi, nato a San Lazzaro di Savena il 10 luglio 1949 (C.F. NLDGGD49L10H945B);

6. Atto di citazione, con contestuale istanza di sequestro conservativo, nei confronti di Luigi Giuseppe Villani, nato in Argentina il 02 maggio 1955 (C.F. VLLGGS55E02Z600M);

7. Atto di citazione, con contestuale istanza di sequestro conservativo, nei confronti di Silvia Noè, nata a Bologna il 08 ottobre 1961 (C.F. NOESLV61 R48A944L);

8. Atto di citazione, con contestuale istanza di sequestro conservativo, nei confronti di Matteo Riva, nata a Reggio Emilia il 10 febbraio 1969 (C.F. RVIMTT69B10H223K);

9. Atto di citazione nei confronti di Andrea Pollastri, nato a Piacenza il 21 aprile 1965 (C.F. PLLNDR65D21G535P), nonché nei confronti del Capogruppo Luigi Giuseppe Villani;

10. Atto di citazione nei confronti di Alberto Vecchi, nato a Bologna il 21 dicembre 1963 (C.F. VCCLRT63T21A944T), nonché nei confronti del Capogruppo Luigi Giuseppe Villani;

11. Atto di citazione nei confronti di Marco Carini, nato a Piacenza il 14 maggio 1958 (C.F. CRNMR-C58E14G535I), nonché nei confronti del Capogruppo Marco Monari;

12. Atto di citazione nei confronti di Roberto Montanari, nato ad Argenta il 23 febbraio 1956 (C.F. MNTRRT56B23A393K), nonché nei confronti del Capogruppo Marco Monari;

13. Atto di citazione nei confronti di Gabriella Meo, nata a Roma il 19 marzo 1959 (C.F. MEOGRL59C51H501G), nonché nei confronti del Capogruppo Gian Guido Naldi;

nonché di ogni altro atto di citazione, eventualmente in corso di notifica, di pari contenuto.

#### PREMESSO IN FATTO

Le vicende che conducono al presente ricorso sono iniziate nel 2013, quando la Regione Emilia Romagna ha proposto ricorso per conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione ad alcune deliberazioni della Sezione delle autonomie e della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, con cui si è, rispettivamente, orientato ed esercitato, in riferimento all'esercizio finanziario 2012, il potere di controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari a norma dell'art. 1, commi 9, 10, 11 e 12, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dall'art. 1,



comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213. Tale ricorso è stato accolto dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 130/2014, che ha sancito la radicale illegittimità dell'intera procedura di controllo in relazione all'anno 2012.

Con la predetta sentenza la Corte ha altresì ribadito il proprio precedente (39/2014) affermando che il sindacato della Corte dei conti "assume come parametro la conformità del rendiconto al modello predisposto in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni" e deve, pertanto, "ritenersi documentale, non potendo addentrarsi nel merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei Gruppi, nei limiti del mandato istituzionale".

Pur essendo state annullate le deliberazioni della Sezione di controllo, questa trasmetteva i risultati della sua indagine alla Procura della Corte dei conti, che iniziava la propria attività investigativa e formulava nei confronti di Capigruppo e di singoli Consiglieri dell'Assemblea legislativa "contestazioni di responsabilità ed inviti a dedurre". Con ricorso in data 30 luglio 2014, questa Regione sollevava, pertanto, conflitto sia contro la Sezione di Controllo, chiedendo l'annullamento della nota di trasmissione alla Procura di indagini che non rientravano nelle sue attribuzioni, che contro la Procura presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti di Bologna, per aver fatto seguire, a questa documentazione, attività prodromiche all'esercizio dell'azione di responsabilità erariale, oltretutto per aver svolto, sulla base dell'illegittimo atto di controllo, un generalizzato sindacato sull'inerenza al mandato istituzionale" delle spese dei Gruppi; e denunciando, altresì, la sostanziale disapplicazione della precedente sentenza della Corte costituzionale.

Questo secondo conflitto non è stato ancora deciso. Ciò nonostante, la Procura della Corte dei conti ha proseguito nella sua attività, emanando gli atti di citazione in giudizio, ora in contestazione.

Il presente conflitto costituisce la continuazione di quello precedente, e si riferisce ad una diversa fase evolutiva della stessa procedura, come è dimostrato dalla circostanza che gli atti di citazione qui impugnati sono motivati sulla base degli stessi elementi su cui si fondano l'illegittimo atto di controllo e gli inviti a dedurre. L'impressione di uno scontro con il Consiglio regionale e la Regione, per non voler riconoscere l'errore compiuto con i controlli del 2012, è confermata dalla riproposizione negli atti di citazione — che avrebbero dovuto soffermarsi sui singoli incolpati, e invece in relazione ad essi non contengono nulla in più del precedente atto di controllo — delle argomentazioni contenute nella memoria difensiva della Procura nel pendente conflitto, sulle quali è ancora attesa la decisione di codesta ecc.ma Corte, che è del tutto inappropriato cercare di anticipare a proprio favore, anziché attendere rispettosamente — come sarebbe stato doveroso, oltre che opportuno — la decisione di codesta Ecc.ma Corte; e ciò pur non essendovi, alcun palese motivo di urgenza nell'anticipare la conclusione dell'indagine e la citazione in giudizio (anche a fronte della prorogabilità, da parte del Presidente della Sezione giurisdizionale, del termine per proporre la citazione, decorrente dalla presentazione delle controdeduzioni precontenziose), se non, forse, la volontà di cavalcare l'onda della sovraesposizione mediatica che il tema delle "spese della politica" ha ottenuto in tempi recenti.

*Sulle ragioni del presente conflitto e sull'interesse al ricorso.*

La Procura ha nuovamente agito sul presupposto di avere la attribuzione a censurare le spese dei Gruppi assembleari e dei Consiglieri, a contestare, nel merito, la inerenza di esse al mandato e a rovesciare, di conseguenza, l'onere della prova, dovendo i Consiglieri dimostrare spesa per spesa il nesso funzionale con il mandato politico. La Regione Emilia Romagna non può, perciò, esimersi dal rinnovare il conflitto, ribadendo le proprie ragioni, anche per evitare che la sua eventuale inerzia possa essere valutata come manifestazione di implicita acquiescenza.

Appare con evidenza, pertanto, l'interesse della Regione al ricorso, trattandosi, innanzitutto, di ribadire quanto essa ha già sostenuto nel precedente conflitto di attribuzione, non riscontrandosi nella Procura della Corte dei conti un atteggiamento di prudente attesa della pronuncia di codesta Corte, nel rispetto dei normali principi di leale cooperazione fra Istituzioni.

Proprio all'opposto, attraverso una lettura svalutativa delle prerogative dell'Assemblea politica e dei suoi membri, trattati come se fossero "agenti contabili" legati da un rapporto di servizio con l'Ente, e non tenendo in alcun conto l'esistenza di una disciplina legislativa regionale in vigore relativa alle modalità del controllo sulle spese dei Gruppi consiliari, la Procura della Corte dei conti ha assunto un atteggiamento che alla Regione appare completamente estraneo ai suoi compiti e ai suoi poteri.

Basti solo Osservare che la pretesa della Procura di ottenere dai singoli Consiglieri, per ogni specifica spesa, elementi di prova dell'inerenza al mandato politico (tutte le spese per il funzionamento decentrato del Gruppo, fra le quali vengono elencate "Autonoleggi, taxi, bus, corrieri per spedizioni, contratti di service, ufficio esterno consiglieri", ma anche le spese sostenute personalmente dal Consigliere nello svolgimento del rispettivo incarico, quali "pranzi di lavoro, treno, auto, pedaggi, aereo, hotel per incontri e missioni, anche se pagati con carta di credito del Gruppo") determina uno schiacciamento dei rappresentanti eletti sull'immagine del dipendente pubblico, al quale ben si può chiedere conto specifico dell'impiego del danaro pubblico messo a sua disposizione. È, invece, del tutto evidente che l'autonomia dei rappresentanti ed anche la riservatezza che deve tutelare la loro attività politica impedisce di rendere pubblico ogni aspetto della loro attività extra moenia, dei loro contatti politici e dei loro rapporti sociali; e che su di



essi certo non può un Giudice, sia pure contabile, esprimersi in termini di ammissibilità o meno, salvo i casi di palese mancanza di qualsiasi possibile nesso tra la spesa e la politica (per es., l'acquisto di una autovettura o di oggetti ad uso personale). In certi casi l'attività del Consigliere dovrebbe restare riservata persino nei confronti dello stesso Capo gruppo, come mostra palesemente l'ipotesi del Gruppo misto, in cui Consiglieri di appartenenza politica diversa non possono essere tenuti a rivelare ogni aspetto della propria iniziativa politica ad un Capo gruppo potenzialmente di appartenenza politica opposta.

Del resto, l'illegittima intromissione nell'autonomia del Consiglio regionale e nella stessa attività politica dei consiglieri si rende evidente anche nei passaggi nei quali la Procura, nei propri atti di citazione enuncia una specie di "codice", che impressiona per come introduce (come fosse un legislatore in grado di determinare l'ampiezza dell'autonomia degli organi politici regionali) regole che — ad avviso della ricorrente Regione — non hanno alcuna corrispondenza con le pertinenti regole costituzionali e con la realtà dell'attività dei consiglieri regionali.

Così alla voce "Spese per pasti" si legge:

"In ordine alle spese per consumazioni in ristoranti, bar e autogrill, asseritamente ricondotte a spese di rappresentanza, si ritiene, in via generale, che un soggetto politico che debba incontrare colleghi, cittadini e portatori di interesse collettivi, pur avendo un doveroso obbligo di partecipare a tali incontri e confronti, espressivi dell'essenza più intrinseca della politica [...], ben può e deve espletare tali costruttivi dialoghi esclusivamente nelle competenti sedi istituzionali [...], o presso sedi private di portatori di interessi collettivi [...], ma non certo in un ristorante con costi (per sé e per ospiti) a carico dell'amministrazione" (p. 29-30 citazione Sconciaforni).

Impossibile usare il taxi, per il quale "non dovuto è il rimborso" (si legge a p. 33), in quanto una non meglio identificata "normativa" non lo consentirebbe. Ma neppure il treno va bene: "Parimenti illegittimi sono inoltre i rimborsi per spese ferroviarie e/o di trasporto sostenute per incontri con politici o movimenti del medesimo partito in altra Regione" (p. 33): affermazioni che si stenta a credere di leggere.

Ancora, in materia di consulenze "se è vero che il consiglio regionale ... rappresenta ... il punto di sintesi degli interessi della collettività regionale e deve, a tale organo essere riconosciuta una certa autonomia anche amministrativa" (enfasi aggiunta), tuttavia "tale autonomia non può ... spingersi al punto di ignorare un chiaro — e ripetuto negli anni indirizzo del legislatore nazionale in materia di limiti alla facoltà di affidare consulenze ed incarichi all'esterno" (p. 34); sicché — sempre nel segno dell'autonomia — va ritenuto che "ciascun gruppo consiliare soggiaccia interamente ed integralmente ai principi generali restrittivi fissati dal legislatore statale e regionale, a nulla ciò impingendo con il principio di autonomia politica" (p. 34); come se le norme limitative delle consulenze affidate dagli ordinari uffici amministrativi potessero applicarsi agli organi dotati di funzioni legislative e autonomia costituzionale come i Consigli regionali.

Sono parole nelle quali lo straripamento del potere e il disprezzo dell'autonomia delle istituzioni politiche sembra davvero chiaro.

Con questo ricorso, pertanto, la Regione Emilia Romagna intende tutelare l'autonomia degli organi elettivi nei confronti del Giudice contabile e della sua pretesa di utilizzare i materiali di un controllo amministrativo illegittimamente compiuto per esercitare un sindacato di merito estraneo alle sue attribuzioni e incompatibile con il rispetto delle prerogative degli organi politici elettivi; e intende, altresì, assicurare l'applicazione delle proprie leggi, che non possono essere ignorate e disapplicate dalla Procura, che le sostituisce con criteri e modalità di controllo e del conseguente accertamento della responsabilità privi di base costituzionale e legale.

## DIRITTO

*1) Esorbitanza dal potere giurisdizionale della Corte dei conti. Invasione dell'autonomia organizzativa e contabile del consiglio regionale. Violazione dell'art 122, co. 4, Cost.*

I consigli regionali sono dotati di autonomia contabile ed organizzativa in virtù di norme statali. La legge 853/1973 (abrogata a decorrere dal 1° gennaio 2015, ma vigente al momento dei fatti in questione) prevedeva i "contributi per il funzionamento dei gruppi consiliari", rinviava al regolamento consiliare per la disciplina attuativi e contemplava l'approvazione del rendiconto del Consiglio da parte del Consiglio stesso. Ora, l'art. 67, d.lgs. 118/2011 dispone che "le regioni, sulla base delle norme dei rispettivi statuti, assicurano l'autonomia contabile del consiglio regionale, nel rispetto di quanto previsto dal decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174", e che "la presidenza del consiglio regionale sottopone all'assemblea consiliare, secondo le norme previste nel regolamento interno di questa, il rendiconto del Consiglio regionale".



Sulla base delle norme statali, e in primis degli artt. 121, 122 e 123 Cost., lo Statuto dell'Emilia-Romagna ha previsto e regolato l'autonomia contabile ed organizzativa della Regione (v. l'art. 27, commi 1-4, l'art. 28, co. 4, lett. a), l'art. 35; per i contributi ai gruppi v. in particolare l'art. 35, co. 4, e l'art. 36, co. 4), rinviando al regolamento interno per la disciplina attuativa. L'art. 14, co. 1, lett. f) di questo (Deliberazione dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna 28 novembre 2007, n. 143, Regolamento interno dell'assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna) stabilisce che l'Ufficio di presidenza "provvede alle necessità dei gruppi assembleari, ai sensi dell'articolo 35, comma 4, dello statuto e delle leggi regionali in materia".

In concreto, la disciplina dettagliata delle spese dei gruppi e del controllo su di esse operato dal Consiglio regionale si trova nella l.r. 32/1997 e nella delibera attuativa dell'Ufficio di presidenza n. 5 del 17 gennaio 2012, prevista dall'art. 1, co. 7, della l.r. 32/1997. La l.r. 32/1997 è stata abrogata dalla l.r. 11/2013 ma, con riferimento all'esercizio 2012 (quello al quale si riferiscono gli atti di citazione qui contestati), essa era applicabile nel testo modificato dalla l.r. 14/2010.

La l.r. 32/1997 disciplina in dettaglio i contributi ai gruppi (art. 3), la gestione dei contributi (art. 6), la documentazione contabile dei gruppi (art. 8), il rendiconto dei gruppi consiliari (art. 9), il Comitato tecnico per il controllo del rendiconto (art. 11) e i provvedimenti dell'Ufficio di Presidenza (art. 12). In particolare, l'art. 9 prevede che "i gruppi consiliari sono tenuti a redigere e ad approvare entro il 31 marzo di ogni anno il rendiconto relativo all'anno precedente, secondo il modello predisposto dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio". Il comitato tecnico è un organo esterno (i membri non possono essere consiglieri regionali: art. 11, co. 7), composto da revisori ufficiali dei conti; l'Ufficio di Presidenza può discostarsi dal giudizio del comitato tecnico solo con espressa motivazione (art. 11, co. 5); lo stesso Ufficio "accerta, distintamente per ciascun gruppo consiliare, che nel corso del periodo cui il rendiconto si riferisce: a) non sussistono irregolarità di redazione del rendiconto [...]".

In generale, l'art. 1, co. 5, della legge (nel testo vigente nel 2012) stabiliva che "il Consiglio regionale, con le modalità e gli effetti previsti dalla presente legge, svolge controlli sulla gestione dei contributi in denaro erogati ai gruppi a sensi degli articoli 3 e 4, comma 5, con oneri a carico del bilancio del Consiglio regionale", e che "i controlli 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, secondo le norme dello Statuto, del Regolamento interno del Consiglio e della presente legge". È da sottolineare che la Procura disconosce l'esistenza di questo controllo sull'attinenza delle spese, dato che definisce "documentale e estrinseco" il controllo operato dall'Ufficio di presidenza (v. p. 45 citazione Sconciaforni).

La delibera attuativa n. 5/2012 dell'Ufficio di presidenza disciplina ulteriormente il controllo operato sul rendiconto del gruppo, prevedendo che esso comprenda la "rispondenza delle uscite espresse nel rendiconto alle finalità di cui alla l.r. 32/1997" (art. 1, co. 2, lett. d); l'art. 1, co. 4, dispone poi che "ogni rendiconto, comprensivo degli allegati, è approvato dal gruppo interessato" e che "il verbale della riunione del gruppo nella quale il rendiconto è discusso e approvato viene allegato al rendiconto stesso".

L'art. 2 regola i "libri e scritture contabili" che i gruppi devono tenere, precisando che "ogni registrazione contabile deve essere sorretta da adeguata documentazione, tutta vistata dal capogruppo".

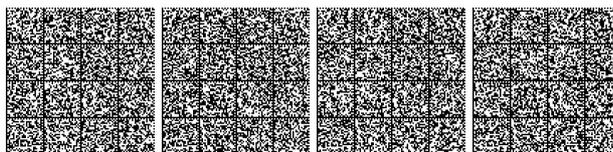
L'art. 3 regola i controlli quadrimestrali effettuati presso i gruppi dal Comitato tecnico.

L'art. 4 prevede che i gruppi redigano il rendiconto secondo il modello allegato alla stessa delibera 5/2012, che il Comitato tecnico elabori un rapporto per ogni gruppo e che l'Ufficio di presidenza accerti la regolarità del rendiconto (comprensiva dell'attinenza delle spese alle finalità istituzionali del gruppo).

La normativa regionale, dunque, in attuazione degli artt. 121, 122 e 123 della Costituzione e delle norme legislative statali sopra citate, ha predisposto un sistema completo di documentazione, rendicontazione e controllo delle spese effettuate dai gruppi consiliari. Il rendiconto è approvato dal gruppo consiliare e valutato da un organo esterno (il Comitato tecnico) e infine è oggetto di una verifica di regolarità da parte dell'Ufficio di presidenza.

Questi atti di approvazione e controllo si sono tradotti in "voti" ed "opinioni", sia da parte del gruppo consiliare sia da parte dell'Ufficio di presidenza. In base all'art. 122, co. 4, Cost., "i consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni". Secondo pacifica giurisprudenza costituzionale, un atto giurisdizionale che viola la prerogativa dell'insindacabilità è impugnabile in sede di conflitto di attribuzione, perché rappresenta un eccesso dal potere giurisdizionale, lesivo dell'autonomia del Consiglio regionale.

Occorre, dunque, verificare se, per qualche ragione, gli atti di approvazione e controllo dei rendiconti dei gruppi siano sottratti all'ambito di applicazione della prerogativa di cui all'art. 122, co. 4, cost. Come visto, tali atti sono estrinsecazione dell'autonomia contabile ed organizzativa del Consiglio regionale, prevista dalla Costituzione e dalle leggi statali e attuata, nella disciplina di dettaglio, da fonti regionali. Non si tratta, dunque, di mere funzioni "amministrative"



attribuite agli organi consiliari da leggi regionali, ma di “tipiche” funzioni di autoorganizzazione, essenziali per l’autonomia politica del Consiglio, essendo impensabile che il Consiglio non possa valutare se sia necessario e utile, per lo svolgimento delle funzioni consiliari e per la tutela degli interessi dei cittadini regionali, compiere una certa spesa di rappresentanza o affidare una certa consulenza.

L’art. 122, co. 4, Cost. serve proprio a garantire la libera determinazione dell’organo politicamente rappresentativo della comunità nel decidere come esercitare le funzioni preordinate alla cura degli interessi della comunità, serve a preservare da interferenze e condizionamenti esterni le determinazioni inerenti alla sfera di autonomia propria dell’organo.

Va sottolineato altresì che l’autonomia del Consiglio si salda con il diritto alla riservatezza che deve tutelare la attività politica dei suoi componenti e che impedisce di rendere pubblico ogni aspetto della loro attività extra moenia, inclusi i loro contatti politici e i rapporti sociali; e che su di essi certo non può un Giudice, sia pure contabile, esprimersi in termini di ammissibilità o meno.

Codesta Corte più volte ha confermato che le funzioni di autoorganizzazione sono “coperte” dall’art. 122, co. 4, cost. Ad es., la sentenza n. 81 del 1975 ha ricondotto sotto la sfera della insindacabilità sancita dall’art. 122 Cost. una delibera consiliare di approvazione della stipula di un contratto di assicurazione dei consiglieri regionali; le “sentenze n. 69 e n. 70 del 1985 (e poi analogamente le sentenze n. 289 del 1997 e n. 392 del 1999) hanno distinto dall’area insindacabile, riferita alle funzioni legislative, di indirizzo politico e di controllo, di autoorganizzazione interna, nonché a quelle aggiuntive determinate dal legislatore nazionale, un’area invece pienamente sindacabile, costituita dalle altre e diverse funzioni amministrative, determinate dalle varie fonti regionali” (così la sent. 337/2009); la sent. 337/2009 ha ritenuto “coperte” le funzioni “anche di tipo amministrativo purché strettamente finalizzate a garantire l’autonomo funzionamento dei Consigli regionali”.

Dunque, nel momento in cui una Regione predispose un sistema completo di documentazione e controllo sulle spese dei gruppi consiliari, le decisioni del gruppo e dell’Ufficio di presidenza attuative di tale sistema sono senz’altro funzioni “tipiche” consiliari, strumentali all’autonomia organizzativa, contabile e soprattutto politica del Consiglio.

La sent. 392/1999 ha affermato “la riconducibilità all’art. 122, quarto comma, della Costituzione delle opinioni espresse e dei voti dati dai consiglieri regionali nell’ambito delle attività di gestione dei fondi stanziati in bilancio per le esigenze di cui sopra, con la doverosa precisazione, peraltro, che non si tratta di una immunità assoluta, in quanto essa non copre gli atti non riconducibili, secondo ragionevolezza, all’autonomia ed alle esigenze ad essa sottese”.

Gli atti di citazione qui impugnati, però, non si limitano certo a contestare il danno causato dai singoli consiglieri nel compimento di specifiche spese palesemente non attinenti, ma si sovrappongono chiaramente e vanificano gli atti di approvazione e di controllo previsti dalle norme regionali e compiuti dal gruppo e dall’Ufficio di presidenza.

Quella sorta di curioso “decalogo” sull’uso dei fondi che si è descritto nella parte in “Fatto” esprime la filosofia generale di questa sovrapposizione dei criteri di valutazione propri della Procura della Corte dei conti rispetto alle valutazioni del Consiglio regionale, mentre le contestazioni ricavate dall’illegittima procedura di controllo esprimono la applicazione concreta di tale filosofia.

Se la Corte dei conti potesse agire contro i consiglieri ed i capigruppo in relazione a spese approvate dall’Ufficio di presidenza, in situazioni di non palese estraneità alle funzioni — l’autonomia del Consiglio sarebbe illusoria su un punto essenziale (l’autonomia di spesa), perché ci sarebbe sempre il timore che una certa pranza, un viaggio in treno o una consulenza, ritenuti necessari per l’attività politica del consigliere, possano essere considerati non attinenti dalla Corte dei conti.

Dunque, quello che in questo primo motivo si contesta non è soltanto il potere della Corte dei conti di decidere se la singola spesa sia stata o meno attinente alle funzioni consiliari (sempre eccettuate le situazioni abnormi di manifesta estraneità), ma anche di decidere se il Consiglio è autonomo o meno nell’accertamento della regolarità delle spese e se tale funzione di accertamento possa essere sottratta alla prerogativa di cui all’art. 122, co. 4, Cost.

Si tratta dunque, sotto entrambi i punti di vista, di questioni concernenti i confini della giurisdizione: non può essere il giudice contabile né a dettare regole prive di ogni fondamento legislativo sull’uso dei fondi dei gruppi consiliari, né a sindacarne in concreto l’uso, regolarmente approvato dall’organo titolare dell’autonomia contabile secondo procedure legittime, ed al di fuori dell’ipotesi di uso palesemente abnorme.

*2) Lesività e arbitrarietà di atti di citazione perfettamente corrispondenti agli esiti degli atti di controllo illegittimamente assunti e poi annullati da codesta Corte costituzionale, con la sopra citata sentenza n. 130/2014, e ciò nonostante presi in considerazione dalla Procura della Corte dei conti come fondamento documentale della propria iniziativa.*

Come esposto in narrativa, la notifica degli atti di citazione ai capigruppo del Consiglio regionale e a singoli consiglieri costituisce null’altro che la trasposizione/ribaltamento in atti della Procura inquirente della delibera di controllo illegittimamente assunta.



È infatti sufficiente la lettura di uno qualunque tra tali citazioni per constatare che essi sono sostanzialmente tutte uguali, e che tutti insieme non fanno che scomporre e ricomporre le contestazioni contenute nella deliberazione di controllo annullata da codesta ecc.ma Corte costituzionale.

Merita, dunque, soffermarsi sulla struttura delle citazioni. Esse constano di diversi punti e solo nel punto 5 differiscono, in misura limitata. Qui, in poche righe, anche queste scritte secondo un identico facsimile, si spiega quale sia l'imputazione posta a carico del consigliere e/o del capogruppo: varia esclusivamente il nome del/degli interessato/i. L'ipotesi di responsabilità è espressa con una formula che viene anch'essa ripetuta identica in tutti gli inviti a dedurre: si parla di "effettuazione di spese manifestamente non inerenti all'attività istituzionale e al funzionamento del gruppo stesso", aggiungendo che "il vincolo di destinazione. consente di ritenere illecite, giuridicamente illogiche ed economicamente irrazionali, perché eccedenti i limiti del mandato istituzionale attribuito dall'ordinamento regionale ai gruppi consiliari, le spese, effettuate dal consigliere" — segue il nome — "dettagliate nelle due schede di riepilogo".

Le schede suddividono per mese e per voci (taxi, auto, autostrada, treno, pasti, alberghi, giornali, eventi, beni vari, spese postali, affitti e bollette, consulenze e contratti) gli importi.

Eccone un esempio:

RIEPILOGO SPESE MONTANARI ROBERTO - PD

MESI DI RIFERIMENTO	TAXI	AUTO	AUTOSTRADA	TRENO	PASTI	ALBERGHI	GIORNALI	EVENTI	BENI VARI	SPESE POSTALI	AFFITTI E BOLLETTE	CONSULENZE E CONTRATTI
DICEMBRE 2011	€ 0,00	€ 40,26	€ 0,00	€ 0,00	€ 116,50	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
GENNAIO	€ 17,50	€ 475,80	€ 0,00	€ 30,00	€ 180,68	€ 0,00	€ 171,20	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
FEBBRAIO	€ 0,00	€ 324,24	€ 0,00	€ 0,00	€ 105,30	€ 0,00	€ 174,20	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
MARZO	€ 0,00	€ 191,58	€ 0,00	€ 0,00	€ 72,80	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
APRILE	€ 0,00	€ 308,33	€ 0,00	€ 30,00	€ 0,00	€ 243,00	€ 162,20	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
MAGGIO	€ 8,00	€ 449,51	€ 0,00	€ 60,00	€ 52,00	€ 0,00	€ 177,60	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
GIUGNO	€ 15,00	€ 527,40	€ 0,00	€ 104,00	€ 30,90	€ 168,70	€ 168,60	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
LUGLIO	€ 8,00	€ 438,00	€ 99,00	€ 0,00	€ 70,00	€ 0,00	€ 130,10	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
AGOSTO	€ 0,00	€ 273,50	€ 0,00	€ 0,00	€ 20,50	€ 0,00	€ 172,60	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
SETTEMBRE	€ 28,10	€ 0,00	€ 0,00	€ 99,00	€ 73,00	€ 0,00	€ 69,10	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
OTTOBRE	€ 0,00	€ 404,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
NOVEMBRE	€ 0,00	€ 16,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 77,50	€ 0,00	€ 133,40	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
DICEMBRE	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
<b>TOTALE</b>	<b>€ 76,60</b>	<b>€ 3.448,62</b>	<b>€ 99,00</b>	<b>€ 323,00</b>	<b>€ 799,18</b>	<b>€ 441,70</b>	<b>€ 1.359,00</b>	<b>€ 0,00</b>	<b>€ 0,00</b>	<b>€ 0,00</b>	<b>€ 0,00</b>	<b>€ 0,00</b>

<b>TOTALE COMPLESSIVO</b>	<b>€ 6.517,00</b>
---------------------------	-------------------

Dopo le tabelle, segue:

l'affermazione, caratterizzata da una eclatante inversione dell'onere della prova, dell'inesistenza di "alcun indice probatorio di inerenza agli scopi e agli obiettivi" istituzionali, "trattandosi di spese che, per loro natura e/o per la loro carente documentazione, sono palesemente prive di qualsiasi giustificazione e collegamento con l'attività istituzionale del gruppo";

l'affermazione del dovere "di rendicontazione e tenuta documentale delle spese effettuate" (come se questi doveri non fossero stati adempiuti, mentre sono stati adempiuti come illustrato nel punto precedente secondo la disciplina regionale vigente);

l'enunciazione di un "decalogo" sulla corretta effettuazione delle spese di rappresentanza, delle spese per pasti, delle spese per taxi, delle spese ferroviarie e di trasporto, delle spese per consulenze ed incarichi esterni, decalogo che svuota il rango politico dell'autonomia del Consiglio regionale;

la prospettazione del "dolo di gestione", derivante da una meramente asserita "evidente violazione dolosa delle regole di gestione di fondi pubblici" e dalla ugualmente solo asserita "assenza non solo di prova della legittimità della spesa" ma addirittura "dell'effettività dell'indicato esborso", in contrasto con gli accertamenti legittimi previsti dalla legge. Il carattere meramente assertivo di tali enunciazioni rende manifesto che la loro enunciazione si deve solo al tentativo di occultare che la parte fondamentale ed essenziale delle contestazioni si basa sulla diversa valutazione dei criteri politici di gestione, quali espressi nel "decalogo" sopra illustrato. L'elemento soggettivo non è dimostrato con elementi di prova adeguatamente documentati, ma è ricavato in via induttiva dal fatto che la documentazione esistente non era analitica e corrispondente ai criteri individuati dalla Procura e dalla Sezione di controllo, ma rispondevano correttamente ai requisiti previsti dalla legislazione regionale.



L'unica variazione, più formale che sostanziale, corre tra le citazioni indirizzate ad un unico consigliere, che è pure capogruppo, e quelle indirizzate al consigliere e al "suo" capogruppo (il quale, per "la macroscopica deviazione dalle riferite finalità pubblicistiche", è comunque imputabile per "il medesimo titolo psicologico (dolo diretto di gestione)").

Come si può immediatamente dedurre, la differenziazione e l'individuazione delle spese asseritamente irregolari e la personalizzazione delle responsabilità individuali sono interamente contenute nelle "schede". Ma ogni singola voce di ogni singola scheda è a sua volta compilata sulla base delle schede trasmesse in allegato alla deliberazione della Sezione regionale di controllo 249/2013/FRG del 10.7.2013, trasmessa nella stessa data alla Procura: la differenza è che le schede compilate dalla Sezione di controllo riportavano tutte le singole voci di spesa aggregate per Gruppo consiliare, quelle ora compilate dalla Procura sono suddivise per consigliere/gruppo e aggregate per tipologia di spesa.

Poste queste premesse, risulta evidente lo strettissimo rapporto, per non dire la perfetta identità, che sussiste tra l'operato della Sezione di controllo e quello svolto dalla Procura regionale della Corte dei conti. Benché in apertura gli atti di citazione attribuiscono alla documentazione raccolta e trasmessa dalla Sezione di controllo solo la funzione di "integrare" le fonti di informazione della Procura, nulla, negli atti di citazione, lascia anche solo ipotizzare l'esistenza di ulteriori informazioni acquisite da altre fonti o da autonome ricerche svolte dall'autorità inquirente. Non a caso, la Procura replica all'eccezione di "nullità degli atti istruttori per mancanza di una notizia di danno specifica e concreta" sottolineando la "piena utilizzabilità della nota n. 3660 del 10.7.2013" della sezione di controllo (p. 41 citazione Sconciaforri). Inoltre, la Procura rileva (p. 47) che il riferimento della sezione di controllo al mancato invio della documentazione "può ritenersi come valida denuncia di illecito e di danno erariale", affermando peraltro incongruamente, subito dopo, che è "priva di valore e di effettiva rilevanza giuridica la comunicazione/trasmisione alla Procura regionale [...] della deliberazione della Sezione di controllo n. 249/2013 del 10.7.2013" (p. 50).

Le stesse motivazioni addotte dalla Procura per sostenere la "macroscopica deviazione" delle spese contestate dalle finalità istituzionali non fanno che meramente riprodurre le annotazioni/contestazioni poste al margine delle singole spese nelle schede compilate dalla Sezione di controllo: "difetto di inerenza", "difetto di documentazione probatoria".

Tutto ciò risulta dalla semplice analisi delle tabelle relative alle spese contestate, la cui sconcertante carenza di capacità descrittiva di fattispecie di responsabilità trova spiegazione solo nel collegamento con l'atto di controllo.

Le considerazioni sopra esposte rendono manifesto che, pur formalmente esercitando la sua funzione istituzionale, la procura della Corte dei conti altro non ha fatto che "replicare" l'illegittima attività di controllo.

Ciò tanto più che, come già esposto, l'irregolarità delle spese era affermata in relazione al mancato invio da parte dei Gruppi della ulteriore documentazione richiesta dalla Sezione di controllo: richiesta evidentemente essa stessa illegittima e priva di fondamento, dato che l'intera procedura di controllo non avrebbe dovuto neppure essere iniziata: sembra, dunque, evidente che non solo l'azione di controllo era complessivamente in conflitto con l'autonomia del Consiglio regionale, ma che erano viziati in radice i suoi singoli atti e le sue singole risultanze: essa non poteva essere posta a fondamento di alcuna iniziativa della Procura.

Risultano dunque violati i principi che governano l'iniziativa processuale della Procura della Corte dei conti.

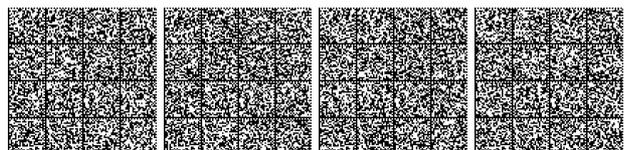
*3) Lesività e arbitrarietà degli atti di citazione in quanto, replicando le censure svolte nella sede dell'annullato atto di controllo, invadono le scelte di merito riservate all'autonomia del Consiglio regionale, fuoriuscendo dai limiti sia della funzione di controllo che del sindacato giurisdizionale. Specifica violazione dell'art 122, quarto comma, Cost.*

Replicando l'attività di controllo, la Procura regionale ne ha anche assunto il carattere di invasività delle prerogative e dell'autonomia del Consiglio regionale e dei Gruppi consiliari che caratterizzava la prima.

Benché infatti, le contestazioni della Procura regionale esprimano un formale ossequio al principio della insindacabilità delle scelte di merito, riservate alla autonomia politica dei Gruppi, come affermato da codesta ecc.ma Corte nella sentenza n. 39/2014, l'esame del loro contenuto mostra che, al contrario, la Procura non ha fatto che replicare e "personalizzare" il controllo di merito sull'inerenza delle spese al mandato politico, già esercitato dalla Sezione regionale di controllo: e lo ha fatto assumendo come fonte documentale i risultati di quel controllo.

Così facendo la Procura da un lato ha soltanto rivestito di forme giurisdizionali la prosecuzione dell'attività di controllo dichiarata da codesta Ecc.ma Corte condotta illegittimamente e in violazione delle attribuzioni regionali, dall'altro ha ecceduto l'ambito del sindacato ad essa consentito.

Dato che il carattere soltanto tipologico e numerico delle indicazioni contenute nelle Tabelle rendono non trasparente e non puntuale la contestazione, si considerino in primo luogo, per praticità, quelle contenute nella nota del Procuratore del 9 luglio 2014, n. 5190. Pur non trattandosi di quelle di cui alle citazioni, esse ne condividono tuttavia la tipologia, provenendo le une e le altre dagli atti di controllo.



Orbene, ciò che è davvero manifesto è che le irregolarità contestate non si riferiscono affatto a spese che eccedono i limiti dell'attività istituzionale, ma a spese che vi rientrano, il cui apprezzamento compete, appunto, all'autonomia politica dei gruppi.

Ci si riferisce infatti, ad esempio, alla missione di un consigliere regionale (per di più, presidente dell'Assemblea Legislativa) per l'inaugurazione della ristrutturazione e conversione sociale (sponsorizzata dalla Regione) di un ex edificio scolastico compreso in un parco dei colli modenesi; o alla spesa che una consigliera ha fatto per un biglietto di trasporto pubblico per recarsi, in qualità di relatore, al Convegno "Le donne e il lavoro — Il lavoro delle donne", tenutosi a Brescia.

Risulta chiaro che il sindacato su simili spese — analoghe alla stragrande maggioranza di quelle alle quali si riferiscono le contestazioni della Procura — eccede la verifica sui limiti del carattere istituzionale delle spese, per entrare nel merito specifico delle scelte discrezionali: il che esula tanto dal potere di controllo quanto dal possibile sindacato giurisdizionale.

In questi termini, accanto alla completa irrivalenza dell'uso di una illegittima procedura di controllo come fondamento di una presunta irregolarità delle spese, al centro della questione si pone un ulteriore fondamentale interrogativo: a chi compete il giudizio di inerenza al mandato politico sulle spese dei Gruppi consiliari.

La risposta di codesta ecc.ma Corte si era delineata già in passato: pur affermando il principio generale della responsabilità contabile, la Corte ha escluso dal controllo contabile le spese "rivolte a fornire all'organo consiliare i mezzi indispensabili per l'esercizio delle sue funzioni", purché le stesse siano "riconducibili ragionevolmente all'autonomia e alle esigenze ad essa sottese" (sent. 289/1997). Come la stessa Corte ha Osservato in seguito — pur con riferimento ad una fattispecie specifica (sent. 392/1999) — l'addebito rivolto agli organi del Consiglio regionale deve essere formulato "in termini di estraneità o, comunque, di non riconducibilità, alla stregua di un criterio di ragionevolezza, dell'autorizzazione dei viaggi all'autonomia funzionale del Consiglio regionale" e non "su valutazioni negative in ordine all'utilità, alla proficuità o, addirittura, alla ricaduta pratica concreta dei suddetti viaggi, con apprezzamenti riferibili al merito delle spese e, pertanto, non idonei ad essere elevati a criterio di verifica della riconducibilità o meno delle spese stesse al suddetto principio di autonomia", tutelato in particolare dall'art. 122, quarto comma, della Costituzione e dalla rado ad esso sottesa.

Tale sentenza ha annullato un atto di citazione rivolto al Presidente del Consiglio della Regione Lombardia, per ragioni sostanzialmente analoghe a quelle invocate nel presente ricorso.

Recentissimamente, con specifico riferimento alle competenze della Corte dei conti nel controllo sui rendiconti dei Gruppi consiliari (introdotte dall'art. 1, commi 9, 10, 11 e 12, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213), la sent. 130/2014, sulla base delle linee già tracciate dalla già più volte ricordata sent. 39/2014, ha stabilito che "il rendiconto delle spese dei gruppi consiliari costituisce parte necessaria del rendiconto regionale, nella misura in cui le somme da tali gruppi acquisite e quelle restituite devono essere conciliate con le risultanze del bilancio regionale [...]. Il sindacato della Corte dei conti assume infatti, come parametro, la conformità del rendiconto al modello predisposto in sede di Conferenza, e deve pertanto ritenersi documentale, non potendo addentrarsi nel merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi, nei limiti del mandato istituzionale". Questa giurisprudenza è così chiara e precisa che avrebbe dovuto far desistere la Procura dal dare seguito all'attività svolta dalla Sezione regionale di controllo, proprio quella che, per ricorso della ricorrente Regione, ha provocato la sent. 130 e da questa è stata annullata.

L'azione della Procura si fonda su un sostanziale fraintendimento del significato delle pronunce di codesta ecc.ma Corte: questa "lettura" della giurisprudenza costituzionale persegue la restaurazione del controllo di merito sulle spese dei Gruppi consiliari, fondandosi su un concetto di inerenza che codesta Corte ha ritenuto lesivo dell'autonomia regionale.

In conclusione, risulta chiara — ad avviso della ricorrente Regione — la violazione dei limiti che definiscono l'ambito della giurisdizione della Corte dei conti. Se in generale alla giurisdizione contabile è precluso l'esame del merito delle scelte degli organi amministrativi, è evidente che tale limitazione acquista una peculiare estensione in relazione alle scelte riservate al Consiglio regionale ed ai suoi organi, ed in particolare ai consiglieri, ai quali la stessa Costituzione assicura l'insindacabilità per i voti dati e le opinioni espresse, secondo la dizione dell'art. 122, quarto comma, Cost., che risulta dunque anch'esso specificamente violato. D'altronde, le funzioni dei gruppi consiliari sono strumentali all'intera gamma delle funzioni del Consiglio, ivi compresa la funzione legislativa, e partecipano dunque delle garanzie ad essa riservate (v. sent. di codesta ecc.ma Corte n. 209 del 1994).



*P.Q.M.*

*Per le esposte ragioni, la ricorrente Regione Emilia Romagna, come sopra rappresentata e difesa;*

*Chiede Voglia Codesta Ecc.ma Corte Costituzionale accertare e dichiarare che non spetta allo Stato e per esso alla Procura Regionale della Corte dei conti il potere di citare in giudizio i Capigruppo e i Consiglieri regionali come prosecuzione dell'iniziativa avviata con gli inviti a dedurre, già impugnati per conflitto di attribuzione (R.G. n. 8/2014 Reg. Conflitto Enti) in relazione alle spese dei Gruppi consiliari relative all'esercizio 2012, sovrapponendo autonomi e differenti apprezzamenti alle valutazioni di merito riservate agli organi regionali, così protraendo la precedente illegittima azione di controllo e fuoriuscendo dai legittimi confini del sindacato giurisdizionale e conseguentemente;*

*Annulare gli atti di citazione (doc. 2-14) citati in epigrafe e gli eventuali altri dello stesso tenore in corso di notifica, per violazione dell'autonomia regionale e, in particolare, del Consiglio regionale, nei termini e in relazione ai profili esposti nel presente ricorso.*

*Si depositano:*

- 1) Deliberazione G.R. progr. n. 130 del 16 febbraio 2015 di autorizzazione a promuovere il conflitto;
  - 2-14) Atti di citazione specificati in epigrafe;
  - 15) Delibera attuativa dell'Ufficio di presidenza n. 5 del 17 gennaio 2012;
  - 16) Legge Regione Emilia Romagna n. 32/1997 nel testo vigente nel 2012.
- Bologna-Padova-Roma, 20 febbraio 2015

*Prof. Avv. FRANCO MASTRAGOSTINO*

*Prof. Avv. GIANDOMENICO FALCON*

*Avv. LUIGI MANZI*

15C00091

N. 35

*Ordinanza del 19 novembre 2014 della Corte d'appello di Napoli  
nel procedimento penale a carico di N. F. ed altri*

**Reati e pene - Recidiva - Delitti indicati all'art. 407, comma 2, lett. a), cod. proc. pen. - Obbligatorietà dell'aumento della pena per la recidiva - Violazione del principio di ragionevolezza - Identità di trattamento di situazioni diverse - Violazione del principio di proporzionalità della pena.**

- Codice penale, art. 99, comma quinto.
- Costituzione, artt. 3 e 27, comma terzo.

CORTE DI APPELLO DI NAPOLI

SEZIONE TERZA

La Corte di Appello di Napoli, terza sezione penale,

dott.ssa Rossella Catena, Presidente est.

dott. Massimo Perrotti, Consigliere

dott.ssa Daria Vecchione, Consigliere

sulle istanze sollevate dai difensori ed ascoltato il parere P. G., a scioglimento della riserva di cui all'odierna udienza camerale;

Letti gli artt. 134 e ss. Cost., 23, legge 11 marzo 1953, n. 87;



## O S S E R V A

All'esito dell'udienza camerale svoltasi in data odierna, tenuto conto dei rilievi difensivi svolti in udienza e già contenuti nei motivi di appello;

Rilevato che l'ipotesi di cui all'art. 99, comma 5 c.p.:

a) costituisce fattispecie di recidiva cd. obbligatoria, non potendo darsi lettura alternativa al tenore letterale dell'inequivocabile dato normativo, come peraltro già rilevato dalla SCC con sentenza n. 20798 del 24 febbraio 2011 resa a sezioni unite;

b) non individua una nuova forma di recidiva, ma una particolare qualificazione delle ipotesi di cui ai quattro commi precedenti (rispettivamente, recidiva semplice, monoaggravata, pluriaggravata, reiterata), avendo l'unica funzione di superare la facoltatività che le connota.

In estrema sintesi, il giudizio di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale — per quanto riguarda il profilo del vizio di irragionevolezza — muove dalla premessa della «identità di fondamento della recidiva facoltativa e di quella obbligatoria», ravvisata, in accordo con la richiamata elaborazione giurisprudenziale, nella più accentuata colpevolezza e nella maggiore pericolosità sociale.

Senonché, solo il regime di facoltatività consente al giudice di assicurare, nel caso concreto, che l'applicazione della recidiva sia coerente con il suo fondamento, ossia, con la riconoscibilità, nella ricaduta nel delitto, di una più accentuata colpevolezza e di una maggiore pericolosità sociale.

Viceversa, l'art. 99, comma 5 c.p. introduce un discutibile automatismo basato su una presunzione assoluta di più accentuata colpevolezza e maggiore pericolosità del reo, delineata dal legislatore con un altrettanto discutibile riferimento alla categoria disomogenea dei reati cui all'art. 407, comma 2 lett. a) c.p.p.

Si tratterebbe, dunque, di una presunzione irragionevole e, pertanto, in contrasto con l'art. 3 Cost.: non risponderebbe infatti a dati di esperienza generalizzati, riassunti nella formula dell'*id quod plerumque accidit*. Richiamando la giurisprudenza costituzionale in tema di presunzioni legali (in partic., C. cost. n. 139/2010), la S.C. ricorda infatti come l'irragionevolezza di una presunzione assoluta si coglie «tutte le volte in cui sia “agevole” formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione stessa».

D'altra parte, l'irragionevolezza della disposizione censurata trova ulteriore conferma nel criterio legislativo di individuazione dei reati espressivi della recidiva obbligatoria: sotto tiro è qui il riferimento dell'art. 99, comma 5 c.p. all'art. 407, comma 2, lett. a) c.p.p., che contiene un elenco di delitti individuato a fini processuali (durata delle indagini preliminari o sospensione dei termini di durata massima della custodia cautelare), privo di (necessarie) correlazioni con l'accertamento delle condizioni che fondano l'aumento di pena per la recidiva. Si tratta d'altra parte di un elenco comprensivo di alcuni - ma non di tutti - i delitti di particolare gravità e allarme sociale.

Il vizio di irragionevolezza porta con sé, a cascata, quelli relativi:

a) alla disparità di trattamento (sub specie di trattamento identico, riservato dall'art. 99, comma 5 c.p. a situazioni diverse: quelle in cui il nuovo delitto è indice di maggiore colpevolezza/pericolosità, e quelle in cui invece non lo è), con ulteriore vulnus al principio consacrato nell'art. 3 Cost.;

b) alla proporzionalità della pena, sul rilievo che «una pena palesemente sproporzionata - e dunque inevitabilmente avvertita come ingiusta dal condannato - vanifica, già a livello di comminatoria legislativa astratta, la finalità rieducativa» assegnata alla pena stessa dall'art. 27, comma 3 Cost.

Richiamato, pertanto, interamente il contenuto della ordinanza emessa dalla V sezione della S.C.C. in data 3 luglio 2014, dep. 10 settembre 2014, che in tutto si condivide.

Ritenuto, infine, che la questione appaia rilevante ai fini del decidere il processo in corso, atteso che vengono in rilievo, per tutti gli imputati, precedenti datati e disomogenei rispetto alla regiudicanda.

*P. Q. M.*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 99, comma V c.p., in relazione agli artt. 3 e 27 Cost.*

*Sospende il giudizio in corso e dispone l'immediata trasmissione degli atti (la presente ordinanza, la sentenza impugnata ed i motivi di appello) alla Corte costituzionale.*



*Dispone che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti della Camera e del Senato.*

*La lettura in udienza della presente ordinanza equivale a notifica, per gli imputati e le parti presenti.*

*Se ne dispone la notifica agli assenti.*

*Manda alla cancelleria per gli adempimenti e le comunicazioni urgenti.*

Napoli, addì 19 novembre 2014

*Il Presidente estensore: CATENA*

*I Consiglieri: PERROTTI - VECCHIONE*

15C00062

N. 36

*Ordinanza del 17 settembre 2014 del giudice dell'esecuzione del Tribunale di Viterbo  
sul ricorso proposto da Ciancolini Daniela contro Piergentili Luciana*

**Esecuzione forzata - Somme dovute dai privati a titolo di stipendio, di salario o di altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego comprese quelle dovute a causa di licenziamento - Prevista possibilità di pignoramento nella misura di un quinto per i tributi dovuti allo Stato, alle province ed ai comuni, ed in eguale misura per ogni altro credito - Mancata previsione di un minimo impignorabile necessario a garantire al lavoratore mezzi adeguati alle sue esigenze di vita e ad una retribuzione "in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé ed alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa" - Lesione del principio del lavoro quale fondamento della Repubblica italiana - Violazione dei diritti inviolabili dell'uomo - Lesione del diritto e dovere al lavoro - Violazione del principio della retribuzione necessaria e sufficiente ad assicurare al lavoratore ed alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa - Violazione del principio di uguaglianza per ingiustificato deteriore trattamento del lavoratore rispetto al pensionato.**

- Codice di procedura civile, art. 545.
- Costituzione, artt. 1, 2, 3 e 36.

**In subordine:**

**Esecuzione forzata - Somme dovute dai privati a titolo di stipendio, di salario o di altra indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego comprese quelle dovute a causa di licenziamento - Prevista possibilità di pignoramento nella misura di un quinto per i tributi dovuti allo Stato, alle province ed ai comuni, ed in eguale misura per ogni altro credito - Mancata previsione che le soglie di pignorabilità siano le stesse di quelle indicate dalla legge in materia di tributi (d.l. n. 16/2012, convertito in legge n. 44/2012) e che quindi debbano essere graduate a seconda della retribuzione, come indicato dall'art. 72-ter del d.P.R. n. 602/1973, in misura pari ad 1/10 per importi fino a 2.500,00 euro; in misura pari ad 1/7 per importi da 2.500,00 a 5.000,00 euro e che resta ferma la misura di cui all'art. 545, comma 4, c.p.c. se le somme dovute a titolo di stipendio, di salario o di altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego, comprese quelle dovute a causa di licenziamento, superano i cinquemila euro - Lesione del principio del lavoro quale fondamento della Repubblica italiana - Violazione dei diritti inviolabili dell'uomo - Lesione del diritto e dovere al lavoro - Violazione del principio della retribuzione necessaria e sufficiente ad assicurare al lavoratore ed alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa - Violazione del principio di uguaglianza per ingiustificato deteriore trattamento del lavoratore rispetto al pensionato.**

- Codice di procedura civile, art. 545.
- Costituzione, artt. 1, 2, 3 e 36.



## TRIBUNALE DI VITERBO

## IL GIUDICE DELL'ESECUZIONE

Ordinanza di rimessione alla Corte Costituzionale, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Nel procedimento R.E. n. 291/2014 promosso da Ciancolini Daniela - creditrice procedente, contro Piergentili Luciana - debitrice;

Letti gli atti della procedura esecutiva di cui alla epigrafe, sciogliendo la riserva presa alla udienza del 21 maggio 2014;

Rilevato che il credito di Ciancolini Daniela nei confronti di Piergentili Luciana, ammonta in base al precetto ad € 10.513,13, sulla base della sentenza del Tribunale di Viterbo n. 824/12, 6101/07 r.g., oltre le spese della procedura esecutiva;

Rilevato che il terzo pignorato: Poliedra S.r.l, in data 21 maggio 2014, ha reso dichiarazione positiva del suo obbligo di corrispondere al debitore uno stipendio mensile netto di circa € 474,00 (al netto delle ritenute previste dalla legge);

Rilevato che deve applicarsi il regime di pignorabilità degli stipendi ed altri emolumenti riguardanti il rapporto di lavoro;

Rilevato che in base all'art. 545 cpc "Tali somme possono essere pignorate nella misura di un quinto per i tributi dovuti allo Stato, alle province ed ai comuni, ed in eguale misura per ogni, altro credito" e che da tale disposizione si ricava che lo stipendio è pignorabile fino ad 1/5, e che un quinto dello stipendio ammonta ad € 94,8, per cui resterebbe alla debitrice € 379,20 per la sua sopravvivenza (non risultando agli atti che abbia altre fonti di sostentamento);

Rilevato che nel decreto-legge n. 16/2012 (cd. "decreto Semplificazioni") convertito in legge n. 44/2012, l'art. 3, comma 5, che ha aggiunto, nel d.P.R. n. 602/1973, in materia di pignoramento presso terzi disposto dall'agente della riscossione per i tributi dovuti allo Stato (in tema di pignoramenti Equitalia), l'art. 72-ter, recante il titolo "Limiti di pignorabilità", secondo il quale: "Le somme dovute a titolo di stipendio, di salario o di altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego, comprese quelle dovute a causa di licenziamento, possono essere pignorate dall'agente della riscossione:

a) in misura pari ad 1/10 per importi fino a 2.500,00 euro;

b) in misura pari ad 1/7 per importi da 2.500,00 a 5.000,00 euro". «Resta ferma la misura di cui all'articolo 545, comma 4, c.p.c., se le somme dovute a titolo di stipendio, di salario o di altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego, comprese quelle dovute a causa di licenziamento, superano i cinquemila euro»;

Rilevato che, la somma di € 379,20 che resterebbe alla debitrice dedotto un quinto del suo stipendio, appare inferiore al minimo indispensabile ad un essere umano che lavora per sostentarsi (dubitando che tale importo possa bastare anche a sostenere la propria famiglia), tenuto conto anche del fatto che quello stesso essere umano, per produrre quel reddito deve comunque sostenere delle spese (per mangiare, vestirsi, recarsi sul luogo di lavoro etc.), per cui è impensabile che senza un reddito minimo il lavoratore possa comunque prestare la sua opera;

Rilevato che, nella ipotesi di pignoramento della pensione, la Corte costituzionale con la nota sentenza 4 dicembre 2002, n. 506 in merito alla questione di legittimità costituzionale sollevata relativamente all'art. 128 del regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827, art. 69 della legge 30 aprile 1969, n. 153, afferma la pignorabilità per ogni credito, nei modi e nei limiti stabiliti dall'art. 545 c.p.c., solo di quella parte della pensione che non sia necessaria a garantire al pensionato i "mezzi adeguati alle sue esigenze di vita";

Rilevato che in relazione alle pensioni la soglia minima impignorabile non è stata definita dal legislatore ma è stata individuata dalla giurisprudenza che ha ritenuto trattarsi di questione di merito rimessa alla valutazione del Giudice della esecuzione (cfr: Cass. n. 6548/11 confermata da Cass. III civ. 18755/2013 "le soluzioni che si rifanno alle normative la cui utilizzabilità diretta era già stata esclusa dalla sentenza della Corte costituzionale, ed in particolare quella che si rifà alla pensione sociale, nonché la soluzione che applica direttamente il trattamento minimo di cui alla legge n. 488 del 2001, art. 38, commi 1 e 5 e della legge n. 289 del 2002, art. 39, comma 8, presentano margini di opinabilità, poiché i relativi presupposti paiono tutti orientati esclusivamente alle specifiche finalità previdenziali o assistenziali dei singoli istituti e non sono suscettibili, se non altro in via immediata, di adeguata generalizzazione: sicché non solo il trattamento minimo ... ma neppure l'importo della pensione sociale corrispondono necessariamente al minimo indispensabile per la sussistenza in vita in condizioni dignitose. Il principio di diritto che si intende confermare allora non può che essere quello di cui alla sentenza appena citata, per il quale l'indagine circa la sussistenza o l'entità della parte di pensione necessaria per assicurare al pensionato mezzi adeguati alle sue esigenze di vita, e come tale legittimamente assoggettabile al regime di assoluta impignorabilità - con le sole eccezioni, tassativamente indicate, di crediti qualificati è rimessa, in difetto di interventi del legislatore al riguardo, alla valutazione in fatto del giudice dell'esecuzione ed è incensurabile in cassazione se logicamente e congruamente motivata";



Rilevato che tale limite, costituente garanzia di un minimo assolutamente impignorabile è stato determinato dalla giurisprudenza con riferimento prevalente ai parametri della pensione sociale o del trattamento minimo di cui alla legge n. 488 del 2001, art. 38, commi 1 e 5 e della legge n. 289 del 2002, art. 39, comma 8;

Rilevato che gli importi di tali trattamenti pensionistici (utilizzati come parametri costanti dalla giurisprudenza di merito per individuare la soglia del trattamento pensionistico minimo non pignorabile) sono entrambi superiori allo stipendio percepito dalla debitrice, per una prestazione lavorativa che, comunque, la impegna quotidianamente seppure “part time” e che tale stipendio appare ai limiti della mera sussistenza;

Rilevato che il pensionato, essendo ritirato dal lavoro non deve farsi carico delle spese necessarie a produrre il proprio reddito, mentre il lavoratore si presuppone che debba recarsi con mezzi propri sul luogo di lavoro, vestirsi in modo adeguato alla funzione svolta (nel caso di specie la signora fa la commessa al contatto con il pubblico), utilizzare energie anche fisiche che richiedono una alimentazione più ricca di chi è a riposo, e quindi sostenere delle spese indispensabili alla produzione di un reddito, oltre a quelle necessarie per la mera sopravvivenza (nutrirsi, coprirsi, riscaldarsi, assicurarsi un alloggio *etc*);

Ritenuto che anche per il lavoratore debba essere individuato un minimo vitale indispensabile e non pignorabile, che non possa essere distolto dalla funzione primaria del salario, che è quella appunto di consentire la sopravvivenza e l'utilizzo delle proprie capacità lavorative a chi abbia come sola risorsa il proprio lavoro;

Ritenuto che, se la retribuzione venisse ridotta al di sotto di quel minimo vitale indispensabile alla sopravvivenza, oltre a determinarsi effetti negativi per tutto il tessuto sociale (ad es. il lavoratore sarebbe spinto ad orientarsi verso il mercato del lavoro irregolare, non potrebbe far fronte ai propri obblighi nei confronti della famiglia, sarebbe spinto a comportamenti illegali *etc*), ne risulterebbe violato il precetto costituzionale di cui all'art. 36 Cost. che prevede che la retribuzione debba essere “in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé ed alla famiglia una esistenza libera e dignitosa”, oltre ai precetti di cui agli articoli 1, 2, 3, 4 Cost.;

Rilevato che in detta sentenza 4 dicembre 2002, n. 506, la Corte ha ritenuto di confermare il precedente orientamento espresso, secondo cui aveva sempre respinto la questione di legittimità costituzionale, in relazione all'art. 36 Cost., dell'art. 545, quarto comma, cod. proc. civ., nella parte in cui non prevede l'impignorabilità della quota di retribuzione necessaria al mantenimento del debitore e della famiglia (sentenza n. 20 del 1968; sentenza n. 38 del 1970; sentenza n. 102 del 1974; sentenza n. 209 del 1975; ordinanza n. 12 del 1977; ordinanza n. 260 del 1987; ordinanza n. 491 del 1987; sentenza n. 434 del 1997),

Che in tale sentenza si è ritenuto che l'art. 36 Cost. indica parametri ai quali deve conformarsi l'entità della retribuzione, ma nei rapporti lavoratore-datore di lavoro, senza che ne scaturisca, quindi, vincolo alcuno per terzi estranei a tale rapporto, oltre quello — frutto di razionale «contemperamento dell'interesse del creditore con quello del debitore che percepisca uno stipendio» (sentenze n. 20 del 1968 e 38 del 1970) — del limite del quinto della retribuzione quale possibile oggetto di pignoramento;

Che tale pronuncia nel riportarsi alle precedenti, si pone in un contesto economico e sociale nonché normativo ben diverso da quello attuale, sia per quanto riguarda le modifiche normative introdotte sul regime delle pensioni e dei contratti di lavoro, sia per i mutamenti della giurisprudenza che sempre più è andata nel senso di riconoscere identità di funzioni allo stipendio ed alla pensione, sia per i dati fattuali relativi alle potenzialità di lavorare e di produrre reddito a cui una persona può aspirare, dato che la nostra società sta attraversando una crisi economica senza precedenti, ritenuta da molti esperti anche peggiore della grande crisi del 1929, situazione che determina un generalizzato impoverimento dei lavoratori dovuto alla esiguità degli stipendi, ai mancati adeguamenti alla inflazione, alla perdita di potere di acquisto dei salari e degli stipendi in generale, *etc.*;

Che tali mutati fattori economici fanno sì che, anche nel caso di specie, in mancanza di prova contraria, si debba ritenere che l'unico reddito su cui la debitrice possa far conto per la sua sopravvivenza sia quello modestissimo sottoposto a pignoramento;

Che, nel tempo, la sostanziale identità di funzione della pensione e della retribuzione o salario è stata riconosciuta sempre più spesso dalla giurisprudenza, anche in applicazione di norme internazionali ed europee, per cui appare necessario un ripensamento del complesso contesto normativo nell'ambito del quale si è affermata la suddetta giurisprudenza, anche alla luce della nuova normativa in tema di pignoramenti per crediti tributari dello Stato (decreto-legge n. 16/2012 cd. “decreto Semplificazioni” convertito in legge n. 44/2012, l'art. 3, comma 5, che ha aggiunto, nel d.P.R. n. 602/1973, l'art. 72-ter, recante il titolo “Limiti di pignorabilità”;

Che nel contesto economico-sociale attuale, con i livelli di disoccupazione ormai raggiunti in Italia, con la crisi economica che si è determinata negli ultimi anni, le retribuzioni ed i salari minimi (per lavori spesso precari o part time) come quello percepito dalla debitrice sono già ai limiti della sussistenza e non appare più frutto di un razionale «contemperamento dell'interesse del creditore con quello del debitore che percepisca uno stipendio» consentire il



pignoramento della retribuzione, seppure nel limite di un quinto, destinata in modo essenziale ed imprescindibile a garantire la sopravvivenza fisica del lavoratore e la sua possibilità di svolgere le sue prestazioni lavorative sopportando i costi necessari a produrre la sua forza lavoro;

Che, in caso di applicazione alla fattispecie oggetto del presente giudizio del limite indicato dall'art. 72-ter, DPR 602/1973, essendo la somma dovuta a titolo di stipendio parecchio inferiore ad € 2.500,00 mensili, la stessa sarebbe pignorabile nel limite di un decimo e non di un quinto;

Che lo stesso legislatore che è intervenuto nella materia dei pignoramenti per crediti tributari ha avuto presente ed ha tenuto in considerazione l'attuale congiuntura economica ed il diverso contesto normativo;

#### OSSERVA

Che sussistono seri dubbi sulla legittimità costituzionale dell'art. 545, IV comma cpc, nella parte in cui con riferimento alle "somme dovute dai privati a titolo di stipendio, di salario o altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego comprese quelle dovute a causa di licenziamento" indicate nel II comma, prevede che: "Tali somme possono essere pignorate nella misura di un quinto per i tributi dovuti allo Stato, alle province ed ai comuni, ed in eguale misura per ogni altro eredito" e non prevede invece un minimo impignorabile necessario a garantire al lavoratore "mezzi adeguati alle sue esigenze di vita", ed una retribuzione "in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé ed alla famiglia una esistenza libera e dignitosa" con particolare riferimento alle esigenze di un reddito minimo che gli consenta di sostenere le sue spese minime necessarie al suo stesso sostentamento in vita ed in condizioni di vita adeguate a consentirgli la stessa produzione del reddito.

E, in subordine, che sussistono seri dubbi sulla legittimità costituzionale dell'art. 545, IV comma cpc, nella parte in cui con riferimento alle "somme dovute dai privati a titolo di stipendio, di salario o altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego comprese quelle dovute a causa di licenziamento" indicate nel II comma, prevede che: "Tali somme possono essere pignorate nella misura di un quinto per i tributi dovuti allo Stato, alle province ed ai comuni, ed in eguale misura per ogni altro credito" e non prevede invece, conformemente a quanto previsto dal decreto-legge n. 16/2012 cd. "decreto Semplificazioni" convertito in legge n. 44/2012, l'art. 3, collima 5, che ha aggiunto, nel d.P.R. n. 602/1973, l'art. 72-ter, recante il titolo "Limiti di pignorabilità", che le soglie di pignorabilità siano le medesime di quelle indicate dalla legge in materia di tributi e che quindi debbano essere graduate a seconda dell'ammontare della retribuzione come indicato dall'art. 72-ter d.P.R. 602/73 come recentemente modificato:

a) in misura pari ad 1/10 per importi fino a 2.500,00 euro;

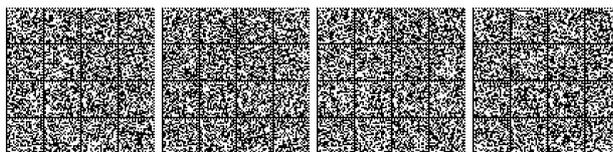
b) in misura pari ad 1/7 per importi da 2.500,00 a 5.000,00 euro". "Resta ferma la misura di cui all'articolo 545, comma 4, c.p.c., se le somme dovute a titolo di stipendio, di salario o di altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego, comprese quelle dovute a causa di licenziamento, superano i cinquemila euro".

Detta disposizione si pone in contrasto con gli artt. 1, 2, 3 e 36, della Costituzione.

In relazione all'articolo 1 della Carta costituzionale che afferma che la Repubblica è "fondata sul lavoro", all'art. 2 che riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale, all'art. 3 che sancisce il principio di eguaglianza formale e sostanziale ed il principio di ragionevolezza, all'art. 4 che riconosce e garantisce il diritto al lavoro e il dovere di ogni cittadino di svolgere una attività o funzione che concorra al progresso materiale e spirituale della società, all'art. 36 che prevede che la retribuzione deve essere non solo commisurata alla quantità e qualità del lavoro prestato, ma anche che deve essere "in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé ed alla famiglia una esistenza libera e dignitosa".

Al cittadino lavoratore deve essere garantito che il frutto del suo lavoro, cioè il suo stipendio o salario, sia destinato almeno nei limiti del minimo indispensabile, al soddisfacimento delle esigenze primarie di sopravvivenza sue e della famiglia, diversamente ne risulterebbe violata sia la dignità del lavoro come fondamento stesso della Repubblica, sia il diritto al lavoro (in quanto lavorare può diventare economicamente non conveniente), sia il diritto a che la retribuzione percepita sia "in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé ed alla famiglia una esistenza libera e dignitosa".

Il principio di uguaglianza e di ragionevolezza (art. 3) risulta violato in relazione al diverso trattamento che riguarda il pensionato, il quale, non prestando più attività lavorativa riceve una tutela della propria pensione (che può essere vista anche come una retribuzione differita) diversa e maggiore di quella che riceve un lavoratore attivo, il quale ha ancora più necessità di vedere tutelato un limite vitale di sopravvivenza oltre il quale il suo stipendio non può essere assoggettato a pignoramento. Tale differenza, avuto riguardo ai cambiamenti intervenuti nel contesto normativo, nella giurisprudenza, nel tessuto sociale, nella economia, non appare più giustificata da alcun principio di ragionevolezza.



Il principio di uguaglianza risulta anche violato in relazione al diverso trattamento che riceve il debitore a seconda del credito per cui si procede. Se il credito è erariale, paradossalmente il debitore risulta maggiormente tutelato, quando invece le ragioni di interesse pubblico e di quadro normativo di riferimento dovrebbero giustificare, al contrario, un miglior trattamento dei crediti erariali rispetto a quelli comuni.

Questo remittente non ignora le precedenti pronunce della Corte costituzionale ma ritiene che i profili sollevati in motivazione in relazione alla prima questione: riguardante la impignorabilità assoluta di un minimo vitale dello stipendio, rivestano carattere di novità; è nuova la questione relativa al diverso e peggiore trattamento dei crediti erariali (regolati dall'art. 72-ter DPR 602/1973) rispetto ai crediti comuni, inoltre il quadro normativo e quello socio economico di riferimento, sono talmente cambiati da rivestire caratteri di novità e differenza rispetto alle questioni già sottoposte al vaglio della Corte.

La questione è rilevante nel giudizio in corso ai fini della decisione — adottabile anche ex officio — sulla impignorabilità assoluta delle somme pignorate o sulla quantificazione dell'importo che può essere assegnato alla creditrice (1/5 o 1/10).

*P.Q.M.*

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

*Ordina la sospensione del procedimento, per pregiudizialità costituzionale, con immediata trasmissione — a cura della Cancelleria — del fascicolo d'ufficio e dei fascicoli delle parti alla Corte costituzionale.*

*Ordina la notificazione del presente provvedimento — sempre a cura della Cancelleria — alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed alle parti in causa, nonché ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.*

Viterbo, 21 luglio 2014

*Il G.O.T.: AVV. LUISA SISTO*

15C00063

N. 37

*Ordinanza del 6 novembre 2014 della Corte dei conti - Sez. giurisdizionale per la Regione Calabria  
sul ricorso proposto da Natale Domenico contro INPS quale successore ex lege dell'INPDAP*

**Previdenza - Provvedimenti di liquidazione definitiva del trattamento di quiescenza - Rettifica in ogni momento da parte degli enti o fondi erogatori, in caso di errore di qualsiasi natura commesso in sede di attribuzione, erogazione o riliquidazione della prestazione - Mancata previsione - Ingiustificato trattamento privilegiato dei pensionati del settore pubblico rispetto a quelli del settore privato - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.**

- Legge 3 maggio 1967, n. 315, art. 26; decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092, artt. 204 e 205.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE CALABRIA

IL GIUDICE DELLE PENSIONI

CONS. ROSSELLA SCERBO

Ha pronunciato la seguente ordinanza n. 301/2014 sul ricorso, con contestuale istanza di sospensiva, iscritto al n. 20316 del registro di segreteria proposto il 15 maggio 2014 da Natale Domenico (CF: NTLDNC39M16H501), nato a Roma il 16 agosto 1939 rappresentato e difeso dall'avv. Eleonora Natale (pec eleonora.natale@avvocaticatanzaro.legalmail.it); avverso la nota provvedimento dell'Inps - Gestione ex Inpdap n. Cz 012014787315 del 18 aprile 2014; contro l'Inps - gestione ex Inpdap, rappresentato e difeso dagli avv.ti Giacinto Greco (pec avv.giacinto.greco@postacert.inps.gov.it) e Francesco Muscari Tomaioli (pec avv.francesco.muscaritomaioli@postacert.inps.gov.it);



Uditi alla pubblica udienza del 29 settembre 2014, con l'assistenza del segretario signora Gaetanina Manna, il relatore consigliere Rossella Scerbo, l'avv. Eleonora Natale e l'avv. Giacinto Greco;

Visti ed esaminati gli atti ed i documenti di causa;

#### RITENUTO IN FATTO

Il ricorso è diretto avverso il provvedimento di riliquidazione della pensione (determina n. Cz 012014787315 del 18 aprile 2014) con cui l'Inps - gestione ex Inpdap aveva rideterminato in *peius* il trattamento pensionistico e disposto il recupero di euro 278.771,62 corrispondente a quanto (asseritamente) percepito indebitamente sul trattamento di quiescenza, già liquidato in via definitiva a decorrere dall'1° settembre 2004 con determina n. CZ 012004000782 del 2 dicembre 2004.

Il ricorrente ha denunciato l'illegittimità del provvedimento di riliquidazione di cui ha chiesto la disapplicazione sostenendo la conformità a legge di quello modificato con il quale, ai fini della determinazione della retribuzione contributiva, era stato applicato il criterio della media ponderata dell'ultimo quinquennio, e ha chiesto il ripristino del trattamento pensionistico precedentemente goduto.

Sotto un secondo profilo, ha denunciato la violazione del principio di irrevocabilità ed immodificabilità del provvedimento definitivo oltre il termine triennale ex art 205, T.U. 29 dicembre 1973, n. 1092, ampiamente superato nella fattispecie risalendo il primo provvedimento al 2004.

Ha invocato, comunque, l'irripetibilità dell'indebito ex art. 206 del T.U. 29 dicembre 1973, n. 1092.

Con memoria del 25 maggio 2014 l'Inps - gestione ex Ipdap si è costituito in giudizio e ha chiesto il rigetto del ricorso.

Nel merito ha ampiamente motivato in ordine alle ragioni che hanno giustificato il ricalcolo in *peius* della pensione (da euro 58.523,82 a. 1. ad euro 43.205,63 a. 1.) sostenendo che solo in sede di riliquidazione era stato possibile riscontrarne l'esistenza.

Da qui la legittimità del provvedimento di revoca ex art 26 della legge 3 maggio 1967, n. 315 secondo cui la sua adozione è ammissibile entro il termine di dieci anni "quando siano acquisiti ad iniziativa delle parti o d'ufficio documenti che non abbiano formato oggetto di esame in sede di adozione del provvedimento ed abbiano rilevanza sulla determinazione del riscatto o del trattamento di quiescenza".

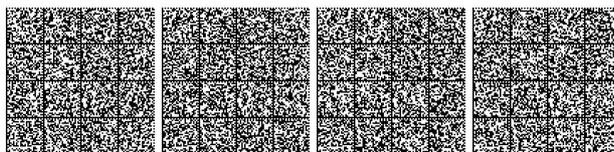
Con ordinanza n. 208/2014 del 25 giugno 2014 è stato disposto l'accoglimento dell'istanza cautelare di sospensione del recupero dei ratei pensionistici indebiti.

Con memoria del 4 settembre 2014, l'Inps nel riportarsi a tutte le argomentazioni contenute nella memoria costitutiva, ha chiesto alla Sezione di voler ritenere la rilevanza e non manifestata infondatezza della questione di costituzionalità degli artt. 204 e 205 del DPR n. 1092/1973 e dell'art 26 della legge n. 315/1967 in riferimento agli artt. 3, 81 e 97 Cost, nella parte in cui limitano la possibilità di modifica o revoca della pensione definitiva a una serie tassativa di ipotesi fissando dei termini temporali ritenuti decadenziali con l'effetto del consolidamento per il futuro di un trattamento pensionistico errato, in contrasto con quanto sancito dall'art 52 della legge n. 88/1989 per le pensioni a carico dell'AGO e delle gestioni obbligatorie sostitutive.

Con sentenza non definitiva del questo giudice ha rigettato il ricorso in ordine alla domanda di declaratoria della correttezza della applicazione del criterio della media ponderata e della conseguente quantificazione del trattamento pensionistico effettuata con il provvedimento modificato, ha confermato la sospensione del recupero disposta in sede cautelare e ha riservato all'esito della definizione del giudizio costituzionale la decisione definitiva sul ripristino del trattamento precedentemente goduto nonché sull'irripetibilità.

#### CONSIDERATO IN DIRITTO

1) La questione oggetto del giudizio *a quo* concerne la legittimità di un provvedimento di riliquidazione della pensione con il quale il trattamento di quiescenza, già liquidato in via definitiva, è stato modificato in *peius*, con conseguente emersione di un indebito corrispondente ai maggiori importi percepiti.



L'illegittimità del provvedimento impugnato è stata dedotta sotto il triplice profilo, riflettente tre diversi livelli decisionali, della:

- a) correttezza del ricalcolo del trattamento pensionistico con l'applicazione del criterio della media ponderata;
- b) insussistenza dei presupposti di fatto e di diritto che legittimano l'esercizio del potere di modifica;
- c) sussistenza dei presupposti per l'irripetibilità dell'indebito.

Con sentenza non definitiva n. 2014 del questo giudice ha rigettato la domanda di declaratoria della correttezza della quantificazione operata con il provvedimento modificato ed ha riservato la definitiva pronuncia in ordine al ripristino, previa disapplicazione del provvedimento di modifica, del trattamento precedentemente fruito all'esito della definizione del giudizio di legittimità costituzionale, rilevante anche ai fini dell'individuazione del titolo della irripetibilità.

2) Il provvedimento di reformatio in peius appare, infatti, adottato al di fuori dei casi consentiti dalla normativa vigente per le pensioni degli iscritti alle gestioni previdenziali delle amministrazioni pubbliche, che circoscrive, sia sotto il profilo temporale che dei vizi emendabili il potere di modifica, in tal modo presentando dei profili di significativa differenziazione con la disciplina del settore delle pensioni degli iscritti all'A.G.O. o ad alle gestioni sostitutive, la cui razionalità appare meritevole di essere sottoposta al vaglio di conformità costituzionale.

2.1) L'art 26 della legge 3 maggio 1967, n. 315 stabilisce che "I provvedimenti concernenti le domande di riscatto di servizi o periodi ai fini del trattamento di quiescenza e quelle di liquidazione del trattamento stesso, adottati dai competenti organi deliberanti degli Istituti di previdenza e resi esecutivi con decreto del direttore generale degli Istituti medesimi, possono d'ufficio o a domanda degli interessati essere revocati o modificati dagli organi deliberanti predetti entro il termine di novanta giorni decorrente dalla data di comunicazione del decreto agli interessati. La revoca o modifica è ammessa, entro il termine di tre anni dalla data predetta, quando:

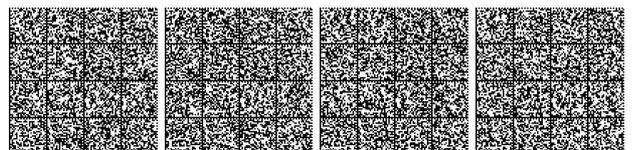
- a) vi sia stato errore di fatto o sia stato omesso di tener conto di elementi risultanti dalla documentazione acquisita;
- b) vi sia stato errore materiale nel computo del servizio ovvero nella determinazione del contributo di riscatto o dell'importo del trattamento di quiescenza; oppure, entro il termine di dieci anni dalla data stessa, quando
- c) siano acquisiti, ad iniziativa delle parti o d'ufficio, documenti che non abbiano formato oggetto di esame in sede di adozione del provvedimento e abbiano rilevanza sulla determinazione del riscatto o del trattamento di quiescenza;
- d) il provvedimento sia stato adottato sopra documenti falsi".

2.2) Tale disciplina è sostanzialmente sovrapponibile a quella sancita dall'art. 204 del DPR 29 dicembre 1973, n. 1092, secondo cui "La revoca o la modifica di cui all'articolo precedente può avere luogo quando:

- a) vi sia stato errore di fatto o sia stato omesso di tenere conto di elementi risultanti dagli atti;
- b) vi sia stato errore nel computo dei servizi o nel calcolo del contributo di riscatto, nel calcolo della pensione, assegno o indennità o nell'applicazione delle tabelle che stabiliscono le aliquote o l'ammontare della pensione, assegno o indennità;
- c) siano stati rinvenuti documenti nuovi dopo l'emissione del provvedimento;
- d) il provvedimento sia stato emesso in base a documenti riconosciuti o dichiarati falsi".

L'art. 205 del medesimo testo unico dispone che "La revoca o la modifica sono effettuati d'ufficio o a domanda dell'interessato. Nei casi previsti nelle lettere a) e b) dell'art. 204 il provvedimento è revocato o modificato d'ufficio non oltre il termine di tre anni dalla data di registrazione del provvedimento stesso; nei casi di cui alle lettere c) e d) di detto articolo il termine è di sessanta giorni dal rinvenimento dei documenti nuovi o dalla notizia della riconosciuta o dichiarata falsità dei documenti. La domanda dell'interessato deve essere presentata, a pena di decadenza, entro i termini stabiliti dal comma precedente; nei casi previsti nelle lettere a) e b) dell'art. 204 il termine decorre dalla data in cui il provvedimento è stato comunicato all'interessato".

Tale disciplina è, peraltro, espressamente dichiarata applicabile nei confronti degli ex iscritti alle casse previdenziali già amministrate dal Ministero del tesoro dall'art. 8 della legge 8 agosto 1986, n. 538. (Modalità di liquidazione del trattamento di quiescenza a favore degli iscritti alle casse pensioni degli istituti di previdenza. Semplificazione di procedure in materia di pagamento degli stipendi ai dipendenti dello Stato) che così recita: "Il provvedimento definitivo relativo al trattamento di quiescenza può essere revocato o modificato dall'ufficio che lo ha emesso. Si applicano le disposizioni contenute negli articoli 204, 205, 206, 207 e 208 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092 e nell'art. 3 della legge 7 agosto 1985, n. 428. Per i casi previsti dai punti c e d dell'ad 204 sopra citato, resta fermo il termine di dieci anni di cui all'art. 26 della legge 3 maggio 1967, n. 315".



2.3) La disciplina in rassegna, nel suo complesso connotata dall'esistenza di limiti temporali, stabiliti a pena di decadenza, all'esercizio del potere di revoca e modifica nonché dall'esclusione di alcuni vizi, appare nettamente differenziata da quella dettata per le pensioni a carico dell'A.G.O. e delle gestioni sostitutive, conformata ai principi opposti della modificabilità senza limiti temporali e di vizi, salva in entrambi gli ordinamenti l'irripetibilità degli importi indebitamente percepiti in assenza di dolo.

Invece l'art. 52 della legge n. 88/1989 dispone: "Le pensioni a carico dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti dei lavoratori dipendenti, delle gestioni obbligatorie sostitutive o, comunque, integrative della medesima, della gestione speciale minatori, delle gestioni speciali per i commercianti, gli artigiani, i coltivatori diretti, mezzadri e coloni nonché la pensione sociale, di cui all'art. 26 della legge 30 aprile 1969, n. 153, possono essere in ogni momento rettificata dagli enti o fondi erogatori, in caso di errore di qualsiasi natura commesso in sede di erogazione o riliquidazione della prestazione".

Il potere di rettifica può essere esercitato, cioè, senza limiti di tempo e con riguardo a qualsiasi tipo di errore, compreso quello di diritto, "intendendosi provvedimento modificato nel suo significato più ampio, comprensivo dell'ipotesi di provvedimenti di revoca o di annullamento, totale o parziale (*ex plurimis* sez. Lavoro sen 21 marzo 1992, n. 3563; sez. Lavoro 12 gennaio 1991, n. 828).

3) La questione è rilevante nel presente giudizio: è, infatti, trascorso un periodo superiore tre anni dalla determina con cui la pensione definitiva è stata calcolata sulla base di una retribuzione contributiva sbagliata, a causa dell'errore di fatto in cui è incorsa l'amministrazione previdenziale nel ritenere la sussistenza del presupposto per l'applicazione del criterio della media ponderata delle retribuzioni dell'ultimo quinquennio; conseguentemente l'applicazione al caso concreto dell'art. 26 della legge n. 315/1967, nell'interpretazione sopraindicata coerente con il dato letterale e, comunque, costantemente adottata dalla giurisprudenza, comporterebbe l'accoglimento integrale del ricorso con declaratoria di illegittimità del provvedimento di modifica, ripristino del trattamento pensionistico percepito *ex ante* e conseguente irripetibilità di quanto già percepito, per carenza del presupposto dell'indebito e non in virtù dell'irripetibilità dell'indebito previdenziale.

4) La questione non è, ad avviso del giudicante, manifestamente infondata per le ragioni che seguono, riconducibili al contrasto con il principio di uguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione, non apparendo la diversità di disciplina in rassegna fornita di adeguata giustificazione.

4.1) Non ignora questo giudice come, in linea di principio, la coesistenza di una pluralità di regimi previdenziali aventi la medesima finalità di tutela ma caratterizzati da discipline anche significativamente diverse, non contrasti, secondo la giurisprudenza costituzionale (Corte costituzionale n. 3 aprile 1984, n. 91) con il principio di uguaglianza sempre che sia possibile individuare una razionale giustificazione, in relazione alle intrinseche differenze sostanziali tra ordinamenti non completamente comparabili tra di loro, restando affidata al legislatore, nell'esercizio del suo potere discrezionale, il compito di omogeneizzazione della disciplina, auspicabile soprattutto dopo la c.d. "privatizzazione" del pubblico impiego.

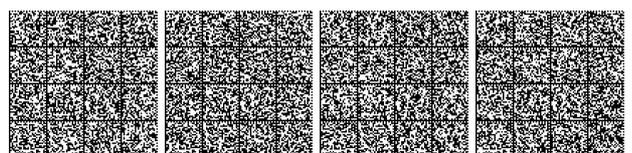
4.2) Ma è proprio sulla persistenza delle intrinseche differenze tra i due ordinamenti pensionistici che occorre interrogarsi alla luce dell'evoluzione legislativa più recente.

Come è noto "l'armonizzazione degli ordinamenti pensionistici nel rispetto della pluralità degli organismi assicurativi" (art 1, legge 8 agosto 1995, n. 335) ha rappresentato uno degli obiettivi di fondo perseguiti dalla riforma del sistema pensionistico, obbligatorio e complementare per quanto riguarda i requisiti di accesso e di decorrenza del trattamento pensionistico e per quello di calcolo, sia pure attraverso un processo graduale, in parte tuttora in corso.

In questo processo omogenizzante ha trovato la sua naturale collocazione la soppressione dell'Inpdap, ordinatore primario e secondario di spesa per tutto il settore pubblico, le cui funzioni sono state trasferite all'Inps, che è succeduto in tutti i rapporti attivi e passivi (decreto-legge 6 dicembre 2011 conv. in legge 24 dicembre 2011, n. 214), istituto che svolgeva le medesime funzioni nel settore delle pensioni erogate a carico dell'A.G.O. e delle gestioni sostitutive e speciali (commercianti, artigiani, minatori, coltivatori diretti, mezzadri e coloni).

4.3) Ma ciò che rileva al fine che qui occupa è che l'evidenziata disparità di disciplina non trova giustificazione in una situazione di fatto intrinsecamente ed oggettivamente differenziata.

Non ignora questo giudice che sia possibile ravvisare la violazione dell'art. 3 Cost. quando situazioni sostanzialmente identiche siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso, mentre non si manifesta tale contrasto quando alla diversità di disciplina corrispondano situazioni non sostanzialmente identiche essendo insindacabile in tali casi la discrezionalità del legislatore.



Stante l'incontestata ed incontestabile identità di funzione retributiva cui assolvano le pensioni "pubbliche" e quelle "private", occorre partire dalle ragioni che storicamente hanno giustificato la differenziazione, al fine di verificare la persistenza.

La peculiare disciplina in materia di revoca e modifica di cui all'art. 204, T.U. n. 1092/73 e 26, legge n. 315/1967 è stata anche di recente (Corte costituzionale sen 10 giugno 2014, n. 208) ricondotta alle modalità del procedimento di liquidazione delle pensioni pubbliche, che si snoda attraverso due fasi, la provvisoria e la definitiva; la modificabilità piena del trattamento provvisorio fino all'emanazione del definitivo garantisce una valutazione ponderata di tutti gli elementi di fatto e di diritto entro un congruo lasso temporale con il conseguente affidamento dell'avente diritto nella correttezza della liquidazione definitivamente effettuata (Corte costituzionale n. 208 del 10 giugno 2014).

Vi è però da considerare che la distinzione tra le due fasi della liquidazione provvisoria e di quella definitiva ancorché in linea di principio tuttora esistente è stata ribaltata, nel senso che la regola è costituita dalla liquidazione immediata in via definitiva da parte dell'Inps, e solo occasionalmente e per periodi limitati in via provvisoria.

L'art. 3, comma 1 del D.L. 28 marzo 1997, n. 74, conv. in legge 28 maggio 1997, n. 140, prevede che il trattamento di quiescenza dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche (di cui all'art. 1, comma 2 e 2, comma 4 e 5 del d.lgs. n. 29/1993) è liquidato in via definitiva entro il mese successivo alla cessazione dal servizio, "in ogni caso entro la predetta data" l'ente erogatore provvede alla corresponsione di un trattamento provvisorio nella misura minima del 90%".

Nella fattispecie oggetto del giudizio *a quo* il dipendente è cessato dal servizio con decorrenza dal 1° settembre 2004 e la pensione definitiva è stata liquidata con determina del 2 dicembre 2004.

L'Inps - gestione ex Inpdap, provvede, dunque, alla liquidazione in via definitiva delle pensioni sia private che di tutto il settore pubblico in base — per quanto riguarda le pensioni degli ex iscritti alle ex Casse previdenziali amministrative dal Ministero del tesoro — all'art 4 del d.lgs. 30 giugno 1994, n. 479, che ha istituito l'Inpdap e disposto contestualmente la soppressione delle predette casse (CPDEL, CPS, CPI, CPUG) e, per quanto riguarda le pensioni statali (CTPS) in seguito al definitivo superamento della fase transitoria (2005 per le amministrazioni civili e 2010 per quelle militari), durante la quale la liquidazione dei trattamenti di quiescenza era rimasta affidata sulla base di una convenzione alle amministrazioni in precedenza competenti.

D'altra parte anche nell'ordinamento pensionistico "privato" sussiste la distinzione tra provvedimento provvisorio e definitivo, laddove solo per secondo si pone il problema della ripetibilità dell'indebitato.

Di provvedimento definitivo già parlava l'art. 80 del R.D. 28 agosto 1924, n. 13422 (abrogato implicitamente dall'art. 52 della legge n. 88/1989), tale intendendo il provvedimento a un anno di distanza dalla comunicazione all'interessato. La nozione è stata ripresa dall'art. 13 della legge n. 412/1991 che ammette l'irripetibilità in presenza di una serie di condizioni tra cui la definitività del provvedimento.

4.4.) Sotto un altro profilo il procedimento di liquidazione delle pensioni pubbliche non presenta più quelle caratteristiche di particolare "affidabilità" che nel caratterizzarlo rispetto a quello delle private, ne giustificerebbe la differenziata disciplina.

Si intende fare riferimento al controllo esercitato dalla Corte dei conti sulle pensioni statali dapprima in via preventiva (art. 23, R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e 3, n. 8, legge 14 gennaio 1994, n. 20), poi in via successiva (art. 166 della legge n. 312/1980, ormai venuto meno con il superamento della predetta fase transitoria e il definitivo accollo dell'onere pensionistico a carico del bilancio Inps (Sezione centrale controllo di legittimità sugli atti del Governo n. 1/2011 e n. 2/2011).

Il rilievo è di non poco momento ove si consideri che la modificabilità "condizionata" riguarda solo le pensioni definitive, vigendo per quelle provvisorie la regola opposta della modifica sino all'emanazione del provvedimento definitivo (art. 162, DPR n. 1092/73 e art. 6, decreto-legge n. 702/1978, conv. in legge n. 3/1979) e che il concetto di definitivo è legislativamente legato al controllo della Corte dei conti, stabilendosi che il termine di decadenza per l'esercizio del potere di modifica decorra dalla "registrazione" (art. 205 cit.) e che "l'art. 206 si intende applicabile nel caso in cui il provvedimento definitivo di concessione o di riliquidazione della pensione, venga modificato con altro provvedimento formale soggetto a registrazione". (art. 3 della legge 7 agosto 1985, n. 428, in sede di interpretazione autentica).

5) Né, ad avviso del remittente, la modificabilità, per qualsiasi ragione e senza limiti di tempo delle pensioni pubbliche, al pari di quelle private, andrebbe a confliggere con la tutela dell'affidamento, quale, ancorché non espressamente previsto nei trattati europei e nella Costituzione, canone fondamentale nel rapporto autorità - libertà, "parte dell'ordinamento giuridico comunitario" "(CGCE causa C-12/1977 del 13 maggio 1978 /Topefer) nei termini in cui è recepito nella giurisprudenza della Corte di giustizia della Comunità europea e della stessa Corte costituzionale.



In primo luogo, aderendo alla prospettazione seguita dalla giurisprudenza maggioritaria, va considerato che il principio della tutela dell'affidamento non può essere utilizzato come criterio autonomo ma ricondotto ai principi di uguaglianza, certezza del diritto e legalità.

In particolare per quanto riguarda i rapporti di durata, quale indubbiamente è quello pensionistico, la Corte di giustizia ha circoscritto la tutela dell'affidamento, nella declinazione di certezza del diritto, nei limiti degli effetti giuridici già prodotti che non debbono essere incisi dall'atto sopravvenuto, ma lo ha escluso per quelli futuri non ancora prodotti. (CGCE n 373/1993).

Nella stessa direttiva la Corte costituzionale (sen. 12 dicembre 1985, n. 349) chiamata a pronunciarsi sulla legittimità di interventi normativi volti a introdurre modifiche in *peius* dei trattamenti pensionistici con effetto retroattivo ha affermato che "nel nostro sistema costituzionale non è interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali modifichino sfavorevolmente la disciplina dei rapporti di durata, anche se il loro oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti, salvo, qualora si tratti di disposizioni retroattive, il limite costituzionale della materia penale (art. 25, secondo comma, Cost.). Dette disposizioni però, al pari di qualsiasi precetto legislativo, non possono trasmodare in un regolamento irrazionale e arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti, frustrando così anche l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, che costituisce elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto. In particolare non potrebbe dirsi consentita una modificazione legislativa che, intervenendo in una fase avanzata del rapporto di lavoro, ovvero quando addirittura è subentrato lo stato di quiescenza, peggiorasse senza un'inderogabile esigenza, in misura notevole e in maniera definitiva un trattamento pensionistico in precedenza spettante, con la conseguente, irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività".

Seguendo la stessa logica deve essere consentita la modifica di un trattamento erroneamente calcolato a vantaggio (e specularmente a svantaggio) del pensionato, salva l'irripetibilità dei ratei percepiti in buona fede.

La necessità di contemperare la tutela dell'affidamento con gli altri valori costituzionali è, del resto, implicitamente espressa anche dalla norma - art 21-*nonies*, legge n. 241/1990 come modificato dalla legge n. 15/2003 che (recependo i principi affermati in via giurisprudenziale) subordina l'esercizio del potere di annullamento del provvedimento illegittimo alla sussistenza dell'interesse pubblico.

Fermo restando che l'irripetibilità, salvo l'ipotesi del dolo, dei ratei pensionistici indebitamente percepiti, prevista in entrambi i settori (art 52, legge n 88/1989 come interpretato dall'art. 13, legge 1991, n. 412; art. 206. T.U. n. 1092/73 e 8, legge n. 428/89) nell'ampio spettro risultante dall'applicazione giurisprudenziale costituente diritto vivente, integra una idonea tutela dell'affidamento del pensionato, che sostanzialmente non si atteggia diversamente a seconda che si tratti di un ex lavoratore pubblico o privato.

6) D'altronde il principio di uguaglianza "è colorito dalle disposizioni costituzionali operanti nel settore in cui il principio è invocato e la violazione del medesimo è lamentata".

Orbene non è dubbio che la tutela apprestata dagli artt. 36 e 38 Cost. riguardino sia i lavoratori pubblici che privati, per cui tali norme non potrebbero essere utilmente invocati al fine di giustificare il mantenimento di una disciplina differenziata tra pensionati.

7) Per le medesime ragioni è ravvisabile anche la violazione dell'art. 97 della Costituzione, norma la cui garanzia, secondo la giurisprudenza del giudice della leggi si combina con quella dell'art. 3 "implicando lo svolgimento di un giudizio di ragionevolezza sulla legge censurata, nel senso che la violazione del giudizio di ragionevolezza è da ritenersi integrata dal tenore della disposizione impugnata, nella misura in cui riserva una disciplina irragionevolmente e arbitrariamente favorevole ai pensionati del settore pubblico rispetto a quello privato".

Differenziata disciplina che, irragionevolmente, sottrae all'ente previdenziale pubblico, in un momento di gravi difficoltà economiche - finanziarie, di ricorrenti timori per la sostenibilità del sistema previdenziale e, infine in una prospettiva futura di crescente compressione dell'entità delle prestazioni previdenziali a parità di contributi versati, la possibilità di impedire il protrarsi, per un periodo di tempo indeterminato, di un nocumento patrimoniale corrispondente all'erogazione di un trattamento pensionistico erroneamente calcolato.

Il tutto senza che nell'ambito di una previsione generale, non discriminante in relazione all'entità dell'indebito e/o del trattamento pensionistico correttamente determinato, la lesione dell'interesse pubblico trovi un'adeguata giustificazione in situazioni economiche e sociali del pensionato specificatamente individuate e non apoditticamente assunte a denominatore comune dell'intera categoria, comprendente anche soggetti titolari di laute ed eventualmente plurime pensioni.



8) Conclusivamente, pur considerata l'autonomia istituzionale e finanziaria delle singole gestioni ma tenuto conto dell'identità della funzione retributiva, del processo legislativo di omogeneizzazione delle pensioni e, soprattutto, l'assenza di oggettive differenziazioni tra le situazioni giuridiche regolate, sia sotto il profilo della procedura seguita che sotto quello dei valori costituzionali tutelati, la rilevata diversità di trattamento giuridico è da ritenere in contrasto con i principi di uguaglianza ex art. 3 Cost. e di buon andamento dell'azione della Pubblica Amministrazione ex art. 97 Cost.

Pertanto l'art. 26 della legge 30 giugno 1967, n. 315 e, per conseguenza, gli art. 204 e 205 del DPR 29 dicembre 1973, n. 1092, nella parte in cui limitano la revoca e modifica del trattamento di quiescenza liquidato in via definitiva ai soli casi ivi contemplati e nei termini temporali indicati, integrano una violazione dei precetti di cui agli artt. 3 e 97 Cost. per contrasto con la diversa disciplina recata dall'art. 52 della legge 1988, n. 89 che, invece, consente la rettifica in qualsiasi momento e per qualsiasi ragione.

*P.Q.M.*

*Il giudice delle pensioni - Sezione giurisdizionale per la regione Calabria;*

*Sospesa la definitiva pronuncia;*

*Visti gli artt. 134 Cost., 1, legge Cost. 9 febbraio 1948, n. 1 e 23, comma 2, 3 e 4 della legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26 della legge 3 maggio 1967, n. 315, nonché degli artt. 204 e 205 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, per contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost. nella parte in cui non prevedono che i provvedimenti di liquidazione definitiva del trattamento di quiescenza possano essere "rettificati in ogni momento dagli enti o fondi erogatori, in caso di errore di qualsiasi natura commesso in sede di attribuzione, erogazione o riliquidazione della prestazione";*

*Ordina che a cura della segreteria la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri nonché alle parti in causa e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;*

*Dispone l'immediata trasmissione a cura della segreteria, della presente ordinanza alla Corte costituzionale, insieme con gli atti e la prova delle notificazioni e delle comunicazioni, e dispone la sospensione del giudizio sino alla comunicazione dell'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.*

*Data in Catanzaro in esito alla pubblica udienza del 29 settembre 2014.*

*Il giudice delle pensioni*

ROSSELLA SCERBO

*Depositata in segreteria il 6 novembre 2014*

*Il responsabile della cancelleria*

GAETANINA MANNO

15C00064

N. 38

*Ordinanza del 15 gennaio 2015 della Corte di cassazione  
nel procedimento penale a carico di Chiarion Casoni Roberto*

**Borsa - Intermediazione finanziaria - Abuso di informazioni privilegiate - Trattamento sanzionatorio - Previsione di sanzioni amministrative, "salve le sanzioni penali quando il fatto costituisce reato", anziché "salvo che il fatto costituisca reato" - Violazione del principio del "ne bis in idem", affermato dall'art. 4 del Protocollo n. 7 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali - Inosservanza degli obblighi internazionali.**

- Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, art. 187-bis, comma 1.
- Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione all'art. 4 del Protocollo n. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.



**In via subordinata: Processo penale - Divieto di un secondo giudizio - Applicabilità nel caso in cui l'imputato sia stato giudicato, con provvedimento irrevocabile, per il medesimo fatto nell'ambito di un procedimento amministrativo per l'applicazione di una sanzione alla quale debba riconoscere natura penale, ai sensi della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dei relativi Protocolli - Mancata previsione - Violazione del principio del "ne bis in idem", affermato dall'art. 4 del Protocollo n. 7 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali - Inosservanza degli obblighi internazionali.**

- Codice di procedura penale, art. 649.
- Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione all'art. 4 del Protocollo n. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

## LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

### QUINTA SEZIONE PENALE

Composta da:

Dott. MARIA VESSICHELLI - Presidente - Ordinanza n. 3333  
Dott. GERARDO SABEONE - Consigliere - UP - 16/10 - 10/11/2014  
Dott. ROSA PEZZULLO - Consigliere - R.G.N. 49905/2013  
Dott. ANGELO CAPUTO - Consigliere Relatore  
Dott. PAOLO GIOVANNI DEMARCHI ALBENGO - Consigliere

ha pronunciato la seguente:

### ORDINANZA

sul ricorso presentato da:

CHIARION CASONI ROBERTO, n. il 09/06/1964 avverso la sentenza n. 4496/2012 della Corte di appello di Milano del 16/01/2013;

visti gli atti, il provvedimento impugnato e il ricorso;

udita nella pubblica udienza del 16/10/2014 la relazione svolta dal Consigliere Dott. Angelo Caputo;

uditi altresì nella medesima udienza: il Sostituto Procuratore generale della Repubblica presso questa Corte di cassazione dott. G. Mazzotta, che ha concluso per il rigetto del ricorso; per la parte civile Consob, l'avv. E. Di Lazaro, che ha concluso per il rigetto del ricorso e per l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale; per il ricorrente, l'avv. R. Olivo, che ha insistito per la questione di legittimità costituzionale dell'art. 649 cod. proc. pen. in riferimento all'art. 117, primo comma Cost., in relazione all'art. 4 prot. 7 della Cedu e per l'accoglimento dei motivi di ricorso con l'annullamento senza rinvio della sentenza impugnata;

rilevato che, all'udienza del 16/10/2014, la deliberazione è stata differita ex art. 615 cod. proc. pen. all'udienza del 10/11/2014.

### *Ritenuto in fatto*

1. Con sentenza deliberata in data 20/12/2011, il Tribunale di Milano aveva dichiarato Roberto Chiarion Casoni colpevole del reato - commesso in data antecedente e prossima al 23/01/2006 - di cui all'art. 184, comma 1, lett. b), d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52: d'ora in poi, *TUF*), perché, essendo in possesso di informazioni privilegiate in ragione dell'esercizio dell'attività lavorativa o professionale di analista finanziario presso la sede londinese di Citigroup Global Markets Ltd., comunicava tali informazioni ad altri al di fuori del normale esercizio del lavoro o



professione; segnatamente, a conoscenza dell'imminente pubblicazione da parte di Citigroup di una ricerca dello stesso Casoni redatta su Banca Italease, contenente una raccomandazione "buy" e un "target price" delle azioni Italease, quotate sul MTA di Milano, pari ad euro 39 (ovvero sensibilmente superiore al prezzo di mercato, pari ad euro 26,73 nella seduta MTA del 23/01/2006), comunicava tali Informazioni, al di fuori del normale esercizio del lavoro e violando le regole di riservatezza della stessa Citigroup in materia di ricerche finanziarie, a sette operatori di mercato. L'imputato era stato condannato, con la sospensione condizionale della pena, a un anno di reclusione e a 50.000 euro di multa e alle pene accessorie, nonché al risarcimento dei danni, liquidati in euro 100.000, in favore della parte civile Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (d'ora in poi, Consob).

2. Con sentenza deliberata in data 16/01/2013, la Corte di appello di Milano ha concesso all'imputato il beneficio della non menzione della condanna, confermando nel resto la sentenza di primo grado.

3. Avverso l'indicata sentenza della Corte di appello di Milano ha proposto ricorso per cassazione, nell'interesse di Roberto Chiarion Casoni, il difensore avv. R. Olivo, articolando quattro motivi. Il primo motivo denuncia inosservanza delle norme processuali e vizio di motivazione in riferimento al rigetto delle eccezioni di cui alle ordinanze del Tribunale di Milano del 15/03/2011 (relativa alla dedotta inutilizzabilità delle dichiarazioni rilasciate in sede di audizione dinanzi alla Consob da varie persone e delle registrazioni effettuate da Citigroup delle conversazioni intercorse tra i soggetti coinvolti) e del 20/09/2011 (relativa alla revoca dell'ammissione di alcuni testimoni della difesa). Il secondo motivo denuncia inosservanza e/o erronea applicazione della legge penale e vizio di motivazione in relazione alla sussistenza dell'elemento oggettivo del reato di cui all'art. 184 TUF. Il terzo motivo denuncia vizio di motivazione in relazione all'asserita comunicazione dell'imminente pubblicazione della ricerca su Banca Italease e alla sussistenza, con riguardo alla stessa, dei presupposti di cui all'art. 181 TUF. Il quarto motivo denuncia vizio di motivazione in relazione alla sussistenza dell'elemento soggettivo del reato.

4. Ribadendo le conclusioni di una precedente memoria, la difesa della parte civile Consob ha depositato, in data 08/10/2014, una memoria con la quale ha chiesto che il ricorso sia dichiarato inammissibile o sia comunque rigettato. La parte civile, oltre ad evidenziare il mancato decorso del termine di prescrizione del reato, ha esaminato il tema della compatibilità della disciplina italiana rispetto all'art. 4 del Protocollo n. 7 della Cedu alla luce della sentenza della Corte EDU, sez. II, 04/03/2014, Grande Stevens ed altri: richiamata, anche sulla base della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, la disciplina di cui all'art. 14, par. 1, della Direttiva 2003/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2003 e quella più recente dettata dal Regolamento UE n. 596/2014, la memoria esclude l'operatività, nel caso in esame, del parametro di costituzionalità di cui all'art. 117, primo comma, Cost., in considerazione del principio di stretta legalità formale sancito in materia penale dall'art. 25, secondo comma, Cost. (che implica una nozione formale di reato, dovendosi considerare reato solo ciò che è previsto dalla legge come tale) e del principio di obbligatorietà dell'azione penale di cui all'art. 112 Cost., posto che il passaggio in giudicato della sentenza che definisce il giudizio sulle sanzioni amministrative verrebbe a paralizzare la prosecuzione obbligatoria dell'azione penale da parte del P.M. nel presente processo.

5. Con note di udienza depositate il 15/10/2014, la difesa dell'imputato ha prodotto la sentenza della Corte di appello di Roma deliberata il 07/11/2011 che ha rigettato l'opposizione proposta da Roberto Chiarion Casoni avverso la delibera della Consob che aveva applicato la sanzione pecuniaria per la violazione dell'art. 187-bis TUF; la sentenza prodotta reca l'attestazione in data 28/03/2014 con la quale il cancelliere certifica che avverso la sentenza stessa non risulta proposto ricorso per cassazione. Conclude la difesa chiedendo in via preliminare l'annullamento senza rinvio della sentenza impugnata e, in subordine, eccependo, anche sulla base di una nota scritta depositata in pari data, l'illegittimità costituzionale dell'art. 649 cod. proc. pen. in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 4 prot. 7 della Cedu.

### *Considerato in diritto*

1. Sono rilevanti e non manifestamente infondate:

a) in via principale: la questione di legittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 4 del Protocollo n. 7 alla Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, dell'art. 187-bis, comma 1, del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52) nella parte in cui prevede «Salve le sanzioni penali quando il fatto costituisce reato» anziché «Salvo che il fatto costituisca reato»;



b) in via subordinata: la questione di legittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 4 del Protocollo n. 7 alla Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, dell'art. 649 del codice di procedura penale nella parte in cui non prevede l'applicabilità della disciplina del divieto di un secondo giudizio al caso in cui l'imputato sia stato giudicato, con provvedimento irrevocabile, per il medesimo fatto nell'ambito di un procedimento amministrativo per l'applicazione di una sanzione alla quale debba riconoscersi natura penale ai sensi della Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali e dei relativi Protocolli.

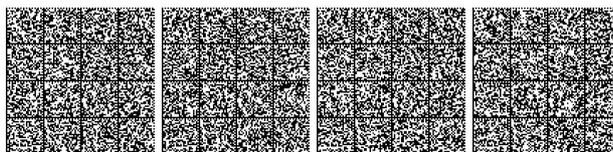
2. Entrambe le questioni sono rilevanti nel presente giudizio.

2.1. All'esito della delibazione dei motivi di ricorso e delle richieste avanzate dalla difesa del ricorrente, rileva il Collegio che risulta pregiudiziale l'esame della eccepta violazione del *ne bis in idem*. Al riguardo, non è di ostacolo alla rilevanza delle questioni la circostanza che detta violazione sia stata dedotta per la prima volta dinanzi a questa Corte. Pur consapevole dell'esistenza di un difforme indirizzo (Sez. 4, n. 35831 del 27/06/2013 - dep. 30/08/2013, Maini, Rv. 256883; Sez. 5, n. 5099 del 11/12/2012 - dep. 31/01/2013, Bisconti, Rv. 254654; Sez. 2, n. 2662 del 15/10/2013 - dep. 21/01/2014, Galiano, Rv. 258593), il Collegio ritiene di dover aderire all'orientamento, che, come si vedrà, ha già incontrato l'avallo delle Sezioni unite, secondo cui è deducibile nel giudizio di cassazione la preclusione derivante dal giudicato formatosi sul medesimo fatto, fermo restando l'onere del ricorrente di allegare la sentenza irrevocabile che la determina, atteso che la violazione del divieto del *bis in idem* si risolve in un *error in procedendo*, che, in quanto tale, consente al giudice di legittimità l'accertamento di fatto dei relativi presupposti (Sez. 6, n. 47983 del 27/11/2012 dep. 12/12/2012, D'Alessandro, Rv. 254279; conformi: Sez. 6, n. 44632 del 31/10/2013 - dep. 05/11/2013, Pironti, Rv. 257809; Sez. 6, n. 14991 del 30/01/2013 - dep. 02/04/2013, Barbato e altri, Rv. 256221; Sez. 1, n. 26827 del 05/05/2011 - dep. 08/07/2011, P.C. e Santoro, Rv. 250796; Sez. 6, n. 44484 del 30/09/2009 - dep. 19/11/2009, P., Rv. 244856). Né, alla luce di quanto si dirà, la decisione della questione comporta la necessità di accertamenti di fatto, ipotesi, questa, nella quale la stessa questione dovrebbe essere proposta al giudice dell'esecuzione (Sez. 5, n. 1131 del 29/11/2012 dep. 09/01/2013, Siano, Rv. 254837): qualora, infatti, come nel caso di specie, «la fattispecie non proponga alcun (ulteriore) accertamento di merito e sia, invece, definitivamente definibile alla stregua della sola documentazione prodotta ed acquisita agli atti, non v'è ragione alcuna perché il giudice di legittimità non sia investito, con poteri definitivi, di una questione - sostanzialmente rinviandola al giudice della esecuzione - che ha, invece, il dovere di proporsi e rilevare, ponendosi la preclusione di cui all'art. 649 c.p.p. come impeditiva della possibilità di (ulteriormente) rendere statuizioni decisorie» (Sez. U, n. 15983 del 11/04/2006 - dep. 10/05/2006, Sepe ed altro).

Ricorre questa ipotesi, come si è anticipato, nel caso di specie, posto che l'identità del fatto imputato al ricorrente nel presente procedimento rispetto a quello ascrittogli in sede amministrativa risulta univocamente - e senza necessità di ulteriori accertamenti preclusi a questa Corte di legittimità - dalla sentenza della Corte di appello di Roma acquisita (recante l'attestazione in data 28/03/2014 già richiamata): la sentenza dà atto dell'applicazione a Roberto Chiarion Casoni della sanzione pecuniaria di euro 350.000,00, oltre che della sanzione accessoria ex art. 187-*quater*, comma 1, TUF per la durata di dodici mesi, avendolo ritenuto responsabile della violazione dell'art. 187-*bis*, comma 1, TUF, perché, quale analista di ricerca operante presso la sede di Londra di Citigroup, comunicava tra il 13/01/2006 e il 23/01/2006, al di fuori del normale esercizio del lavoro, a sette operatori di mercato l'informazione privilegiata relativa all'imminente pubblicazione, da parte di Citigroup, di una ricerca di mercato dello stesso Chiarion Casoni predisposta su Banca Release s.p.a., contenente una raccomandazione di acquisto per un target price significativamente superiore al prezzo di mercato del titolo azionario della stessa società. Alla luce di quanto rilevato al punto 1 del *Ritenuto in fatto*, risulta univocamente l'identità del fatto contestato in sede penale e di quello definitivamente accertato in sede amministrativa.

2.2. Deve altresì rilevarsi che il fatto oggetto di imputazione risulta commesso nella vigenza della disciplina di cui all'art. 39 della legge 28 dicembre 2005, n. 262, sicché non è decorso il termine di legge per la prescrizione del reato.

2.3. La questione sollevata in via principale è rilevante nel presente giudizio, in quanto, qualora fosse accolta, l'applicabilità della norma "manipolata" dal Giudice delle leggi farebbe venir meno il presupposto del *ne bis in idem*. Non è di ostacolo al riconoscimento della rilevanza della questione l'irrevocabilità della pronuncia che ha rigettato l'opposizione dell'imputato avverso l'applicazione della sanzione amministrativa da parte della Consob. Per un verso, infatti, la declaratoria di illegittimità costituzionale della base legale della sanzione amministrativa pecuniaria irrogata all'imputato ex art. 187-*bis* TUF determinerebbe l'applicazione dell'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953, con la conseguente adozione, da parte della Consob, delle necessarie determinazioni; l'applicazione dell'art. 30, quarto comma, cit. In caso di accoglimento della questione, sarebbe imposta, ad avviso del Collegio, dal riconoscimento della natura "sostanzialmente" penale della sanzione irrogata dalla Consob, sicché l'interpretazione dell'art. 30 cit. orientata alla disciplina convenzionale alla luce della giurisprudenza della Corte Edu - interpretazione non preclusa dal tenore



letterale della disposizione, né dalla *ratio* di ampia tutela dell'individuo rispetto a norme punitive dichiarate incostituzionali - conduce a ricostruirne la sfera applicativa in termini tali da includere in essa la norma in forza della quale è stata inflitta all'imputato la sanzione solo "formalmente" amministrativa, secondo i dettami della Cedu così come interpretati dalla Corte di Strasburgo. Per altro verso, viene in rilievo il peculiare atteggiarsi, nella materia degli abusi di mercato, del rapporto tra procedimento penale e procedimento relativo all'applicazione della sanzione amministrativa e, in particolare, il "collegamento" tra gli esiti dei due procedimenti stabilito dall'art. 187-*terdecies* TUF. Al riguardo, mette conto osservare che pur facendo espresso riferimento la disposizione appena richiamata all'ipotesi (senz'altro statisticamente più frequente) in cui la sanzione amministrativa pecuniaria sia già stata applicata e, dunque, la pena pecuniaria (così come la sanzione pecuniaria dipendente da reato) debba essere limitata, in sede di esazione, alla parte eccedente quella riscossa dall'autorità amministrativa, deve ritenersi, in accordo con molteplici voci dottrinali, che il meccanismo "compensativo" ivi stabilito debba trovare applicazione anche quando la sequenza risulti invertita. Il carattere, dunque, "blunivoco" della disciplina limitativa degli effetti del cumulo fa sì che, nella specifica materia in esame, l'effetto proprio dell'irrogazione della pena pecuniaria o della sanzione amministrativa continui a dispiegarsi, pur dopo il passaggio in giudicato della relativa pronuncia applicativa, in relazione alla "seconda" sanzione, determinando, di quest'ultima, il concreto ammontare. Con riguardo a casi analoghi a quello di specie, dunque, l'irrevocabilità dell'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria non circoscrive la sfera di incidenza dei relativi effetti tipici alla sua esecuzione, in quanto tali effetti sono destinati a proiettarsi sulla concreta determinazione del *quantum* della pena pecuniaria definitivamente accertata all'esito del procedimento penale: di conseguenza, in casi del genere, la declaratoria di illegittimità costituzionale della base legale della sanzione amministrativa pecuniaria irrogata all'imputato ex art. 187-*bis* TUF determinerebbe - in forza dell'applicazione dell'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953, come sopra evidenziata - la possibile esazione *in toto* della multa, il che conferma l'inerenza della questione di legittimità costituzionale e, quindi, della norma impugnata rispetto alla regiudicanda all'esame di questa Corte.

2.4. Anche la questione sollevata in via subordinata è rilevante nel presente giudizio, posto che, in caso di accoglimento di essa, questa Corte potrebbe definire il giudizio sulla base dell'art. 649 cod. proc. pen. così come manipolato dalla pronuncia additiva richiesta.

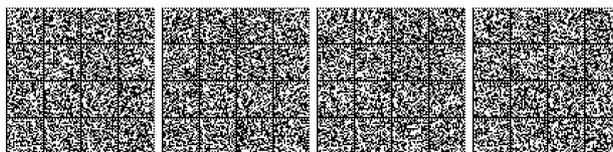
2.5. In relazione alle due norme oggetto delle questioni proposte non sono praticabili interpretazioni costituzionalmente orientate.

L'inciso di apertura dell'art. 187-*bis*, comma 1, TUF non può essere interpretato in senso diverso dalla previsione del cumulo della sanzione penale e di quella amministrativa: oltre al tenore letterale dell'*incipit*, depone nel senso indicato la complessiva disciplina delineata dal Titolo I-*bis* del TUF e, in particolare, il meccanismo "compensativo" già richiamato (art. 187-*terdecies*) e la previsione dell'autonomia del procedimento amministrativo in pendenza di quello penale (art. 187-*duodecies*), l'uno e l'altra compatibili solo con il concorso delle due sanzioni.

Anche l'art. 649 cod. proc. pen. non si presta ad un'interpretazione conforme nella prospettiva della questione proposta in via subordinata. Il divieto di un secondo giudizio e la disciplina dettata dal secondo comma dell'art. 649 cod. proc. pen. si pongono all'interno di un sistema - quello delineato dal codice di rito - che appresta una serie di strumenti volti a prevenire lo svolgimento di più procedimenti per il medesimo fatto (la disciplina dei conflitti positivi di competenza ex artt. 28 ss. cod. proc. pen., nonché quella dei contrasti positivi tra uffici del pubblico ministero ex art. 54-*bis* cod. proc. pen.) o a porvi rimedio in sede esecutiva quando i più procedimenti hanno dato luogo a sentenze irrevocabili di condanna (la disciplina di cui all'art. 669 cod. proc. pen.): come ha rilevato questa Corte, l'art. 649 cod. proc. pen., al pari delle norme sui conflitti positivi di competenza e dell'art. 669 cod. proc. pen., costituisce espressione del generale principio di *ne bis in idem*, che tende ad evitare che per lo stesso fatto-reato si svolgano più procedimenti e si emettano più provvedimenti anche non irrevocabili, l'uno indipendente dall'altro, e a porre rimedio alle violazioni del principio stesso (Sez. 5, n. 1919 del 10/07/1995 - dep. 02/10/1995, Pandolfo, Rv. 202653). Gli strumenti preventivi e riparatori che compongono il quadro sistematico all'interno del quale si colloca la disciplina di cui all'art. 649 cod. proc. pen. presuppongono tutti la comune riferibilità dei più procedimenti per il medesimo fatto all'autorità giudiziaria penale: è dunque tale quadro sistematico, in uno con la considerazione del tenore letterale della disposizione codicistica, che preclude un'interpretazione di quest'ultima che ne estenda l'ambito applicativo a sanzioni irrogate l'una dal giudice penale, l'altra da un'autorità amministrativa.

3. Le questioni proposte non sono manifestamente infondate.

3.1. La violazione del parametro convenzionale interposto di cui all'art. 4 del Protocollo n. 7 alla Cedu e, per il suo tramite, dell'art. 117, primo comma, Cost. si ricollega alla sentenza della Corte EDU, sez. II, 04/03/2014, Grande Stevens ed altri (divenuta irrevocabile il 07/07/2014). Richiamati gli scopi della Consob («assicurare la tutela degli investitori e l'efficacia, la trasparenza e lo sviluppo dei mercati borsistici»), la Corte di Strasburgo ritiene che le sanzioni pecuniarie da essa inflitte «mirassero essenzialmente a punire per impedire la recidiva», sicché erano basate



«su norme che perseguivano uno scopo preventivo, ovvero dissuadere gli interessati dal ricominciare, e repressivo, in quanto sanzionavano una irregolarità» e, diversamente da quanto sostenuto dal Governo italiano, non si prefiggevano unicamente di riparare un danno di natura finanziaria; inoltre, «le sanzioni erano inflitte dalla Consob in funzione della gravità della condotta ascritta e non del danno provocato agli investitori» (par. 96). Ricostruita la disciplina sanzionatoria amministrativa prevista dal TUF e dato atto che, nel caso di specie, le sanzioni non erano state applicate nel loro ammontare massimo, la sentenza Grande Stevens sottolinea, richiamando la propria giurisprudenza, che «il carattere penale di un procedimento è subordinato al grado di gravità della sanzione di cui è a priori passibile la persona interessata (...), e non alla gravità della sanzione alla fine inflitta» (par. 98), giungendo così alla conclusione che «le sanzioni in causa rientrano, per la loro severità, nell'ambito della materia penale» (par. 99).

Muovendo dal riconoscimento della riconducibilità nella materia penale della sanzione inflitta dalla Consob in relazione all'illecito di cui all'art. 187-ter TUF, la Corte EDU mette in luce la portata del principio convenzionale del *ne bis in idem* sotto un duplice profilo: la Corte precisa, infatti, che, per un verso, «(l)a garanzia sancita all'art. 4 del Protocollo n. 7 entra in gioco quando viene avviato un nuovo procedimento e la precedente decisione di assoluzione o di condanna è già passata in giudicato» (par. 220) e che, per altro verso, «la questione da definire non è quella di stabilire se gli elementi costitutivi degli illeciti previsti dagli articoli 187-ter e 185 punto 1 del decreto legislativo n. 58 del 1998 siano o meno identici, ma se i fatti ascritti al ricorrenti dinanzi alla Consob e dinanzi ai giudici penali fossero riconducibili alla stessa condotta» (par. 224). Risolte in termini positivi le verifiche relative alla sussistenza dei presupposti di operatività del principio convenzionale, la Corte EDU conclude, all'unanimità, nel senso della violazione dell'art. 4 del Prot. n. 7.

3.2. La Corte Edu ha dunque rilevato l'incompatibilità con il divieto convenzionale di *bis in idem* del regime del "doppio binario" sanzionatorio previsto dalla legislazione italiana per gli abusi di mercato. La conclusione non può essere ridimensionata, nella sua portata, sulla base della circostanza che la pronuncia in esame risulta adottata da una sezione semplice della Corte europea. Al riguardo, infatti, ritiene questa Corte decisivo il rilievo che la pronuncia fa leva su due solidi orientamenti della giurisprudenza di Strasburgo: quanto al riconoscimento della natura sostanzialmente penale della sanzione amministrativa comminata dal TUF per gli abusi di mercato, la sentenza Grande Stevens valorizza criteri interpretativi (i cc.dd. "criteri di Engel") largamente consolidati nella giurisprudenza convenzionale; anche l'approccio che, nello scrutinio dell'identità del fatto, fa leva su un accertamento "in concreto" e non sulla disamina degli elementi costitutivi delle fattispecie astratte può dirsi (almeno a far tempo dall'ultimo quinquennio) ormai consolidato nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. A quest'ultimo proposito, peraltro, può aggiungersi che mentre la sentenza Grande Stevens riguardava una fattispecie concreta di manipolazione del mercato (e, dunque, il rapporto tra le sanzioni - penali e "amministrative" - comminate dall'art. 185 e dall'art. 187-ter TUF), la vicenda in esame riguarda un fatto di abuso di informazioni privilegiate, le cui fattispecie legali - gli artt. 184 e 187-bis TUF - risultano anche sul piano astratto largamente sovrapponibili.

Non contraddice il giudizio di non manifesta infondatezza delle questioni proposte il rilievo che la sentenza Grande Stevens non ha indicato misure di carattere generale che lo Stato italiano dovrebbe adottare ex art. 46 Cedu (par. 235): la pronuncia, infatti, ha comunque accertato una violazione del principio del *ne bis in idem*, ossia un'incompatibilità - tra sanzione penale e sanzione amministrativa comminate dal TUF - di tipo sistemico, rilevando una situazione interna di contrarietà alla Convenzione derivante dalla normativa in questione, ossia dal cumulo, per il medesimo fatto, delle due sanzioni: eloquente, in tal senso, è l'affermazione che sottolinea come «le sanzioni pecuniarie inflitte ai ricorrenti abbiano carattere penale, di modo che il profilo penale dell'art. 6 § 1 sia applicabile nei caso di specie» (par. 101).

Sotto questo profilo, la sentenza Grande Stevens si presenta affine alla sentenza della Grande Camera 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia, sicché, per riprendere i rilievi formulati dalla sentenza n. 210 del 2013 della Corte costituzionale (che alla sentenza Scoppola faceva riferimento), il «contenuto rilevante» della pronuncia della Corte Edu «ha una portata più ampia di quella che, per quanto concerne specificamente la violazione riscontrata, emerge dal dispositivo»: in questa prospettiva, posto che «le modalità attraverso le quali lo Stato membro si adegua con misure strutturali alle sentenze della Corte di Strasburgo non sempre sono puntualmente determinate nel loro contenuto da tali pronunce, ma ben possono essere individuate con un ragionevole margine di apprezzamento», non è necessario, sottolinea ancora la sentenza n. 210 del 2013, che «le sentenze della Corte EDU specificchino le "misure generali" da adottare per ritenere che esse, pur discrezionalmente configurabili, costituiscono comunque una necessaria conseguenza della violazione strutturale della CEDU da parte della legge nazionale».

Individuato, dunque, il «contenuto rilevante» della sentenza Grande Stevens nel riconoscimento della natura sostanzialmente penale delle sanzioni applicate dalla Consob in materia di abusi di mercato e nella conseguente incompatibilità con il principio del *ne bis in idem* di cui all'art. 4 del Protocollo n. 7 del regime del "doppio binario" sanzionatorio previsto dalla legislazione italiana per detti illeciti, è necessario mettere in luce una differenza tra le violazioni



strutturali riscontrate dalle due pronunce della Corte di Strasburgo: nella vicenda Scoppola, infatti, veniva in rilievo una singola norma contraria alla CEDU, laddove, nel caso in esame, è l'applicabilità cumulativa in relazione al medesimo fatto delle sanzioni previste dalle due norme (art. 184 e 187-bis TUF, per riferirsi al caso oggi in esame) a violare, secondo la Corte europea dei diritti dell'uomo, il divieto di bis in idem, sicché è tale "risultato" che, determinando la lesione del parametro interposto e, quindi, della norma costituzionale, deve essere normativamente escluso. Il problema di costituzionalità posto dalla violazione strutturale accertata dalla Corte Edu trova soluzione, secondo questa Corte, nelle questioni di legittimità costituzionale prospettate, il cui rapporto di subordinazione sarà di seguito esaminato.

3.3. Né la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 4 del Protocollo n. 7 Cedu, può essere esclusa sulla base del principio di stretta legalità formale sancito in materia penale dall'art. 25 Cost. e del principio di obbligatorietà dell'azione penale di cui all'art. 112 Cost. cui ha fatto riferimento la difesa della parte civile Consob. Detti principi sarebbero destinati ad operare come una sorta di generalizzata preclusione al "recepimento", nell'ordinamento interno, della riconducibilità nel genus della sanzione penale, così come delineato dalla Cedu, di sanzioni formalmente non qualificate come tali; una preclusione del genere, tuttavia, non è in linea, ad avviso del Collegio, con la giurisprudenza costituzionale che, sulla base della giurisprudenza della Corte Edu, formatasi in particolare sull'interpretazione degli artt. 6 e 7 Cedu, ha richiamato il principio desumibile anche dall'art. 25, secondo comma, Cost. - secondo cui «tutte le misure di carattere punitivo-afflittivo devono essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto» (sentenza n. 196 del 2010).

Vero è, come si avrà modo di mettere in luce più oltre, che la titolarità, sul terreno degli abusi di mercato, dell'iniziativa dei procedimenti destinati all'applicazione della sanzione penale e di quella amministrativa pertiene, rispettivamente, al pubblico ministero e all'autorità amministrativa e che da questo peculiare atteggiarsi della duplicazione dei procedimenti per il medesimo fatto discendono rilevanti conseguenze sistematiche: tali conseguenze, tuttavia, se possono contribuire ad orientare l'individuazione della soluzione del problema di costituzionalità in esame, non consentono di escludere il *vulnus* individuato dalla Corte Edu, dovendo l'ordinamento interno (fermo il "margine di apprezzamento" nazionale, sul quale pure si tornerà *infra*) apprestare soluzioni idonee a rimuovere la violazione strutturale conseguente alla riconosciuta natura "penale" delle sanzioni amministrative in tema di abusi di mercato. Un *vulnus*, quello messo in luce dalla sentenza Grande Stevens, che, peraltro, era stato segnalato in dottrina a seguito dell'introduzione del "doppio binario" sanzionatorio. Resta dunque confermata la non manifesta infondatezza delle questioni proposte.

4. Per una compiuta ricostruzione del quadro normativo (nonché per dar conto del rapporto di subordinazione prospettato con riguardo alla seconda questione rispetto alla prima) è necessario richiamare, in estrema sintesi, la disciplina in materia di abusi di mercato stabilita dal diritto dell'Unione europea.

Sotto un primo profilo, deve rilevarsi che l'assetto sanzionatorio delineato dal legislatore italiano sulla base del "doppio binario" non deriva da vincolanti disposizioni in tal senso della normativa europea. Dirimente, al riguardo è la considerazione dell'art. 14, comma 1, della Direttiva 2003/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2003, ai sensi del quale «(f)atto salvo il diritto degli Stati membri di imporre sanzioni penali, gli Stati membri sono tenuti a garantire, conformemente al loro ordinamento nazionale, che possano essere adottate le opportune misure amministrative o irrogate le opportune sanzioni amministrative a carico delle persone responsabili del mancato rispetto delle disposizioni adottate in attuazione della presente direttiva. Gli Stati membri sono tenuti a garantire che tali misure siano efficaci, proporzionate e dissuasive». La direttiva, dunque, individua la sanzione amministrativa quale risposta indicata in via generale per gli abusi di mercato, fermi restando, per un verso, il vincolo di risultato, che deve assicurare la previsione di misure efficaci, proporzionate e dissuasive, e, per altro verso, la possibilità - non l'obbligo - per il singolo Stato membro di comminare sanzioni penali per gli illeciti in questione, come evidenziato anche dalla Corte di giustizia, con la sentenza della Terza sezione 23/12/2009 Spector Photo Group NV, Chris Van Raemdonk vs. Commissie voor het Bank -, Financien en Assurantiewezen (CBFA) - C-45/08, ove si è chiarito che «l'art. 14, n. 1, della direttiva 2003/6 non impone agli Stati membri di prevedere sanzioni penali nei confronti degli autori di abusi di informazioni privilegiate, ma si limita ad affermare che tali Stati sono tenuti a garantire che "possano essere adottate le opportune misure amministrative o irrogate le opportune sanzioni amministrative a carico delle persone responsabili del mancato rispetto delle disposizioni adottate in attuazione di [tale] direttiva", essendo gli Stati membri, inoltre, tenuti a garantire che queste misure siano "efficaci, proporzionate e dissuasive"» (par. 42). Il "cumulo" di sanzioni amministrative e penali, pur non imposto dal diritto dell'Unione europea, è senz'altro consentito dalla direttiva 2003/6/CE, sicché la possibile interferenza della normativa sanzionatoria degli abusi di mercato con il principio del *ne bis in idem* si ricollega alla stessa disciplina stabilita dal diritto dell'Unione europea: Il che, se certo non comporta la "neutralizzazione" del principio, impone, tuttavia, all'interprete una valutazione dei rimedi necessari a far fronte a violazioni di tale principio che tengano conto anche delle istanze di efficacia, proporzionalità e dissuasività della risposta sanzionatoria prescritta dal diritto dell'Unione europea.



È questa l'indicazione che si ricava dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. La sentenza della Grande Sezione della Corte di giustizia dell'Unione europea 26/02/2013 *Aklagarem vs. Akeberg Fransson* - C-617/10 (richiamata anche dalla Corte Edu nella sentenza Grande Stevens) ha infatti chiarito che «quando un giudice di uno Stato membro sia chiamato a verificare la conformità ai diritti fondamentali di una disposizione o di un provvedimento nazionale che, in una situazione in cui l'operato degli Stati membri non è del tutto determinato dal diritto dell'Unione, attua tale diritto ai sensi dell'art. 51, paragrafo 1, della Carta, resta consentito alle autorità e ai giudici nazionali applicare gli standard nazionali di tutela dei diritti fondamentali, a patto che tale applicazione non comprometta il livello di tutela previsto dalla Carta, come interpretata dalla Corte, né il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione» (par. 29); richiamati i tre criteri in base ai quali occorre valutare, con riferimento al «principio del *ne bis in idem*», la natura penale di una sanzione, nel caso di specie, tributaria (i criteri della qualificazione giuridica dell'illecito nel diritto nazionale, della natura dell'illecito e della natura nonché del grado di severità della sanzione in cui l'interessato rischia di incorrere), la Grande Sezione ha sottolineato che «(s)petta al giudice del rinvio valutare, alla luce di tali criteri, se occorra procedere ad un esame del cumulo di sanzioni tributarie e penali previsto dalla legislazione nazionale sotto il profilo degli standard nazionali ai sensi del punto 29 della presente sentenza, circostanza che potrebbe eventualmente indurlo a considerare tale cumulo contrario a detti standard, a condizione che le rimanenti sanzioni siano effettive, proporzionate e dissuasive» (par. 36).

Nella definizione, secondo il diritto dell'Unione europea, della portata del principio del *ne bis in idem*, la Corte di giustizia - in ciò distinguendosi dalla Corte Edu - fa dunque riferimento alla necessaria valutazione dell'adeguatezza delle «rimanenti» sanzioni rispetto ai già richiamati canoni di effettività, proporzionalità e dissuasività: tale valutazione, come si vedrà nel successivo paragrafo, contribuisce, nel giudizio di questa Corte, ad individuare come principale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 187-bis, comma 1, TUF nel senso indicato. Il rilievo giova ad evidenziare l'impraticabilità di un'applicazione diretta, nel caso di specie, dell'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea: il differente approccio delle due Corti europee nella definizione della portata del principio del *ne bis in idem* impedisce che il principio delineato dal diritto dell'Unione europea (secondo l'interpretazione della Corte di giustizia) possa condurre alla «inapplicabilità» di norme interne sulla base di una valutazione della sussistenza dei presupposti del *ne bis in idem* svolta esclusivamente nella prospettiva indicata dalla Corte EDU, laddove la valutazione dell'esistenza di tali presupposti - anche - alla luce del diritto dell'Unione europea e delle indicazioni offerte dalla Corte di Lussemburgo e, quindi, sulla base della necessaria valorizzazione dei canoni di effettività, proporzionalità e dissuasività della risposta sanzionatoria conduce alla proposizione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 187-bis, comma 1, TUF, norma rispetto alla quale questa Corte non potrebbe procedere alla «non applicazione», restando affidata - in caso di accoglimento della questione - all'autorità amministrativa l'adozione dei necessari provvedimenti, secondo quanto si è segnalato sopra al par. 2.3.

Il quadro del diritto dell'Unione europea in materia di abusi di mercato, peraltro, ha conosciuto di recente profonde innovazioni. Il regolamento (UE) n. 596/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014, oltre a stabilire l'abrogazione della direttiva 2003/6/CE con effetto dal 03/07/2016, ha previsto la comminatoria di sanzioni amministrative per una serie di fattispecie di abusi di mercato (art. 30, comma 1), precisando che «gli Stati membri possono decidere di non stabilire norme relative alle sanzioni amministrative di cui al primo comma se le violazioni di cui alle lettere a) o b) di tale comma sono già soggette a sanzioni penali, nel rispettivo diritto nazionale entro il 3 luglio 2016». La disciplina del regolamento si salda con quella dettata dalla direttiva 2014/57/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014 (che dovrà essere recepita entro il 03/07/2016), la cui impostazione di fondo è volta, in sintesi, a «capovolgere» il rapporto tra sanzione penale e sanzione amministrativa delineato dalla direttiva del 2003: le principali fattispecie di abuso di mercato, almeno nei casi gravi e qualora siano commesse con dolo, devono essere sanzionate a titolo di reato (artt. 3 ss.) e le relative sanzioni penali devono essere effettive, proporzionate e dissuasive (art. 7), mentre «gli obblighi previsti nella presente direttiva di prevedere negli ordinamenti nazionali pene per le persone fisiche e sanzioni per le persone giuridiche non esonerano gli Stati membri dall'obbligo di contemplare in tali ordinamenti nazionali sanzioni amministrative e altre misure per le violazioni previste nel regolamento (UE) n. 596/2014, salvo che gli Stati membri non abbiano deciso, conformemente al regolamento (UE) n. 596/2014, di prevedere per tali violazioni unicamente sanzioni penali nel loro ordinamento nazionale» (Considerando 22). L'opzione di fondo della direttiva 2014/57/UE, tesa a privilegiare la risposta sanzionatoria penale, muove da una valutazione di sicuro rilievo anche ai fini dello scrutinio del problema di legittimità costituzionale in esame: «l'adozione di sanzioni amministrative da parte degli Stati membri si è finora rivelata insufficiente a garantire il rispetto delle norme intese a prevenire e combattere gli abusi di mercato» (Considerando 5).

5. Plurime ragioni convergono nell'individuare come principale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 187-bis, comma 1, TUF nella parte in cui prevede «Salve le sanzioni penali quando il fatto costituisce reato» anziché «Salvo che il fatto costituisca reato».



5.1. Sostituendo la clausola che prevede il cumulo sanzionatorio con quella che attribuirebbe carattere sussidiario alla fattispecie amministrativa, la pronuncia manipolativa invocata assicurerebbe (con riguardo all'abuso di informazioni privilegiate, oggetto della questione in esame) l'immediato adeguamento della disciplina interna alla direttiva 2014/57/UE, che il legislatore europeo, come si è visto, ha espressamente orientato ai canoni di effettività, proporzionalità e dissuasività della risposta sanzionatoria. Di conseguenza, al recepimento della nuova disciplina di diritto dell'Unione europea si accompagnerebbe la migliore rispondenza ai predetti canoni (individuati dalla Grande Sezione della Corte di giustizia dell'Unione europea con la citata sentenza 26/02/2013 *Aklagarem vs. Akeberg Fransson*) dell'assetto normativa che scaturirebbe dall'accoglimento della questione sollevata in via principale e, dunque, della previsione in via esclusiva, per le principali figure di abuso di mercato (*recte*, di abuso di informazioni privilegiate), della sanzione penale, con conseguente esclusione in radice di possibili interferenze con il principio del *ne bis in idem*.

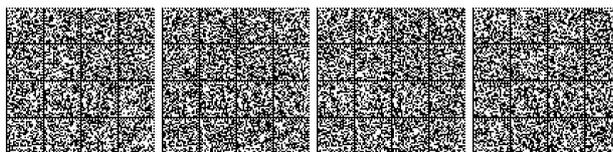
Nella stessa prospettiva, può osservarsi che i canoni della dissuasività e della proporzionalità troverebbero riscontro anche nelle opzioni sanzionatorie del legislatore italiano rispetto alle diverse manifestazioni del fenomeno della manipolazione dei mercati; la disciplina penalistica di cui all'art. 185 TUF (figura affine, sul piano del bene protetto e della previsione delle risposte sanzionatorie rispetto all'abuso di informazioni privilegiate, che viene in rilievo nel caso di specie, sicché la considerazione della complessiva configurazione della tipologia di illecito di cui è espressione la prima offre valide indicazioni anche in ordine al secondo) si associa, infatti, a quelle, pure di impianto penalistico (anche se con diversi livelli della comminatoria edittale), previste per l'agiotaggio comune (art. 501 cod. pen.) e per l'agiotaggio societario e bancario (art. 2637 cod. civ.): l'omogeneità della previsione della sanzione penale per le diverse figure di agiotaggio è indicativa della valutazione del legislatore interno circa l'adeguatezza, sul piano della prevenzione generale e con riguardo alla proporzionalità, di siffatta risposta sanzionatoria rispetto ad illeciti sotto molteplici profili assimilabili.

Anche il canone dell'effettività risulterebbe meglio salvaguardato dall'assetto normativa conseguente all'accoglimento della questione sollevata in via principale. A questo proposito, vengono in rilievo, sotto un primo profilo, i rilevanti poteri di acquisizione della prova e di tutela, anche attraverso misure cautelative, della sua genuinità di cui è titolare l'autorità giudiziaria penale (si pensi all'inclusione dell'abuso di informazioni privilegiate e della manipolazione del mercato nel catalogo dei reati per i quali è espressamente prevista la possibilità di effettuare intercettazioni di conversazioni o comunicazioni: art. 266, comma 1, lett. f), cod. proc. pen., come modificato dall'art. 9 della legge n. 62 del 2005), in linea, ancora una volta, con la direttiva 2014/57/UE, che ha espressamente fatto riferimento a metodi più efficaci di indagine e ad una più efficace cooperazione a livello nazionale e di Stati membri (Considerando 7).

Più in generale, è la certezza del tipo di risposta sanzionatoria prevista dall'ordinamento per l'abuso di informazioni privilegiate che rafforzerebbe l'effettività della risposta stessa: sotto questo profilo, dunque, viene in rilievo l'incongruenza sistematica sottesa, ad avviso del Collegio, alla soluzione che fa leva sulla pronuncia manipolatoria avente ad oggetto l'art. 649 cod. proc. pen., ossia un ordine di considerazioni che contribuisce ulteriormente a individuare come principale la prima delle questioni proposte.

5.2. Interrogandosi sulla portata della disciplina di cui all'art. 649 cod. proc. pen., la giurisprudenza di questa Corte ha messo in luce la *ratio* composita del *ne bis in idem*, per un verso, «presidio al principio di ordine pubblico processuale funzionale alla certezza delle situazioni giuridiche accertate da una decisione irrevocabile» e, per altro verso, espressione di «un diritto civile e politico dell'individuo, sicché il divieto deve ritenersi sancito anche a tutela dell'interesse della persona, già prosciolta o condannata, a non essere nuovamente perseguita» (Sez. U, n. 34655 del 28/06/2005 - dep. 28/09/2005, P.G. in proc. Donati ed altro). Per assecondare questa *ratio* composita, il codice di rito, come si è anticipato, appresta una serie di strumenti preventivi (ossia, finalizzati a prevenire la duplicazione dei procedimenti relativi al medesimo fatto: la disciplina dei conflitti positivi di competenza ex artt. 28 ss. cod. proc. pen., nonché quella dei contrasti positivi tra uffici del pubblico ministero ex art. 54-*bis* cod. proc. pen.) e riparatori (la disciplina di cui all'art. 669 cod. proc. pen. e la stessa disciplina ex art. 649 cod. proc. pen.), tutti affidati all'autorità giudiziaria penale e collocati nel quadro della disciplina codicistica: in questo quadro, la duplicazione dei procedimenti per il medesimo fatto rappresenta, per riprendere ancora le indicazioni delle Sezioni unite Donati, oltre che una «lesione della sfera giuridica dell'interessato», «un'evidente distorsione dell'attività giurisdizionale».

Ora, svincolata dalla collocazione all'interno del quadro normativo delineato dal codice di rito (e, segnatamente, dalla previsione di strumenti preventivi finalizzati a contrastare, sul nascere, la duplicazione dei procedimenti) e riferita a procedimenti instaurati obbligatoriamente l'uno dal pubblico ministero, l'altro dalla Consob, l'applicazione della disciplina di cui all'art. 649 cod. proc. pen. nella formulazione di cui alla questione sollevata in via subordinata rivelerebbe, ad avviso del Collegio, un'incongruenza sistematica: essa, infatti, rappresenterebbe non più il rimedio ad una «distorsione dell'attività giurisdizionale», ossia ad un evento «patologico» nel quadro della disciplina del codice di rito, ma lo sbocco necessario della ineludibile instaurazione, per il medesimo fatto di abuso di informazioni privilegiate, del procedimento penale da parte del pubblico ministero e del procedimento amministrativo da parte della Consob.



D'altra parte, la segnalata incongruenza sistematica avrebbe, ad avviso di questa Corte, ricadute anche sul piano dell'effettività della risposta sanzionatoria: al di là di qualsiasi considerazione circa l'evidente irragionevolezza, sul piano della gestione delle risorse e su quello delle possibili disparità di trattamento tra singoli destinatari delle sanzioni, di una duplicazione di procedimenti destinata ab initio a concludersi con l'accertamento di una violazione del divieto di bis in idem, deve rilevarsi che la stessa incertezza sulla sorte dei due procedimenti avviati (uno dei quali destinato, appunto, a generare la violazione del *ne bis in idem*) sarebbe inevitabilmente destinata a riflettersi sull'effettività della risposta sanzionatoria, compromessa - o comunque sensibilmente ridimensionata - dalla prospettiva di "azzeramento" del procedimento (quello penale, nei casi che dovrebbero risultare statisticamente più frequenti) ancora in corso al momento dell'irrevocabilità della sanzione irrogata all'esito del diverso procedimento.

5.3. La giurisprudenza costituzionale ha avuto modo di sottolineare che «il richiamo al "margine di apprezzamento" nazionale - elaborato dalla stessa Corte di Strasburgo, e rilevante come temperamento alla rigidità dei principi formulati in sede europea - deve essere sempre presente nelle valutazioni di questa Corte, cui non sfugge che la tutela dei diritti fondamentali deve essere sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro» (sent. n. 264 del 2012). In questa prospettiva, la soluzione al problema di costituzionalità delineata dalla questione proposta in via principale assicura, nella valutazione del Collegio, un assetto normativo idoneo, in chiave sistemica, ad assicurare, da un lato, la piena tutela dell'istanza di garanzia individuale rispetto alla violazione del divieto di bis in idem così come configurata dalla Corte Edu con la sentenza Grande Stevens e, dall'altro, un apparato sanzionatorio rispondente ai canoni di effettività, proporzionalità e dissuasività individuati dal diritto dell'Unione europea e dalla Corte di giustizia, canoni, questi, funzionali alla salvaguardia dei beni protetti dalle norme repressive dell'abuso di informazioni privilegiate poste a tutela del mercato (in particolare, della sua integrità ed efficienza) e dell'investitore, ossia, in ultima analisi, del principio costituzionale di tutela del risparmio (art. 47 Cost.).

6. Per l'ipotesi di non accoglimento della questione proposta in via principale, ritiene questa Corte non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 649 cod. proc. pen. nella parte in cui non prevede l'applicabilità della disciplina del divieto di un secondo giudizio al caso in cui l'imputato sia stato giudicato, con provvedimento irrevocabile, per il medesimo fatto nell'ambito di un procedimento amministrativo per l'applicazione di una sanzione alla quale debba riconoscersi natura penale ai sensi della Cedu e dei relativi Protocolli. Nell'ipotesi in esame, infatti, la pronuncia manipolativa invocata rappresenterebbe la soluzione necessaria ad apprestare lo strumento normativo in grado di rimuovere, nei singoli casi concreti (e non in via generale, come nella prospettiva tracciata dalla questione principale), l'incompatibilità con il divieto convenzionale di bis in idem del regime del "doppio binario" sanzionatorio previsto dalla legislazione italiana per gli abusi di mercato (e, segnatamente, per la fattispecie di abuso di informazioni privilegiate oggetto del presente giudizio).

In detta ipotesi, l'incongruenza sistematica sopra segnalata non sarebbe di ostacolo, ad avviso del Collegio, all'accoglimento della questione. Viene in rilievo, in tal senso, la vicenda che ha condotto la Corte costituzionale, con la sentenza n. 113 del 2011, a dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 630 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede un diverso caso di revisione della sentenza o del decreto penale di condanna al fine di conseguire la riapertura del processo, quando ciò sia necessario, ai sensi dell'art. 46, par. 1, della Cedu, per conformarsi ad una sentenza definitiva della Corte di Strasburgo. Occupandosi, in precedenza, della medesima vicenda, sia pure con riferimento ad una questione sollevata in termini non sovrapponibili a quelli della questione decisa nel 2011, il giudice delle leggi aveva messo in luce la problematicità, sul piano sistematico, dell'introduzione, nel corpo della disciplina codicistica della revisione, della fattispecie all'esame del giudice *a quo*: osservò, infatti, la Corte che «il contrasto, che legittima - e giustifica razionalmente - l'istituto della revisione (per come esso è attualmente disciplinato) non attiene alla difforme valutazione di una determinata vicenda processuale in due diverse sedi della giurisdizione penale», ma «ha la sua ragione d'essere esclusivamente nella inconciliabile alternativa ricostruttiva che un determinato "accadimento della vita" - essenziale ai fini della determinazione sulla responsabilità di una persona, in riferimento ad una certa regiudicanda - può aver ricevuto all'esito di due giudizi penali irrevocabili» (sent. n. 129 del 2008). Considerazioni di segno analogo sono ribadite dalla sentenza n. 113 del 2011, laddove essa rimarca come «l'ipotesi della riapertura del processo collegata al vincolo scaturente dalla CEDU risulti eterogenea rispetto agli altri casi di revisione attualmente contemplati dalla norma censurata». Nonostante tali rilievi, tuttavia, la pronuncia di accoglimento si impone in quanto, così sottolinea ancora la sentenza n. 113 del 2011, «(p)osta di fronte a un vulnus costituzionale, non sanabile in via interpretativa - tanto più se attinente a diritti fondamentali - la Corte è tenuta comunque a porvi rimedio».



Sussiste, nell'ipotesi in esame, la medesima esigenza che ha orientato la sentenza n. 113 del 2011: la violazione strutturale messa in luce dalla Corte Edu con la sentenza Grande Stevens - il cui «contenuto rilevante», come si è visto, è ravvisabile nel riconoscimento della natura sostanzialmente penale delle sanzioni applicate dalla Consob in materia di abusi di mercato e nella conseguente incompatibilità con il principio del *ne bis in idem* di cui all'art. 4 del Protocollo n. 7 della disciplina sanzionatoria prevista dalla legislazione italiana per tali illeciti determina un vulnus costituzionale attinente a un diritto fondamentale e sanabile attraverso la pronuncia additiva richiesta, che - fermo restando l'obbligo del legislatore interno di adeguarsi alla direttiva 2014/57/UE nel termine dalla stessa previsto - consentirebbe di rimuovere, nei singoli casi, gli effetti pregiudizievoli conseguenti alla violazione del divieto di bis in idem qualora l'imputato sia stato giudicato, in via definitiva, per il medesimo fatto nell'ambito di un procedimento amministrativo per l'applicazione di una sanzione alla quale debba riconoscersi natura penale ai sensi della normativa convenzionale.

7. Pertanto, devono dichiararsi rilevanti e non manifestamente infondate, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 4 del Protocollo n. 7 alla Cedu, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 187-bis, comma 1, TUF nella parte in cui prevede «Salve le sanzioni penali quando il fatto costituisce reato» anziché «Salvo che il fatto costituisca reato» (in via principale) e dell'art. 649 cod. proc. pen. nella parte in cui non prevede l'applicabilità della disciplina del divieto di un secondo giudizio al caso in cui l'imputato sia stato giudicato, con provvedimento irrevocabile, per il medesimo fatto nell'ambito di un procedimento amministrativo per l'applicazione di una sanzione alla quale debba riconoscersi natura penale ai sensi della Cedu e dei relativi Protocolli (in via subordinata), con le ulteriori statuizioni indicate in dispositivo.

*P.Q.M.*

*Dichiara rilevanti e non manifestamente infondate:*

a) *In via principale: la questione di legittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 4 del Protocollo n. 7 alla Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, dell'art. 187-bis, comma 1, del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52) nella parte in cui prevede «Salve le sanzioni penali quando il fatto costituisce reato» anziché «Salvo che il fatto costituisca reato»;*

b) *in via subordinata: la questione di legittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 4 del Protocollo n. 7 alla Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, dell'art. 649 del codice di procedura penale nella parte in cui non prevede l'applicabilità della disciplina del divieto di un secondo giudizio al caso in cui l'imputato sia stato giudicato, con provvedimento irrevocabile, per il medesimo fatto nell'ambito di un procedimento amministrativo per l'applicazione di una sanzione alla quale debba riconoscersi natura penale ai sensi della Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali e dei relativi Protocolli.*

*Sospende il giudizio in corso e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale. Ordina che la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso il 10 novembre 2014

*Il Presidente:* MARIA VESSICHELLI

*Il consigliere estensore:* ANGELO CAPUTO



## n. 39

*Ordinanza del 7 novembre 2014 del Collegio arbitrale di Padova nell'arbitrato in corso tra S.I.PER. - Società Immobiliare Perginese Snc di Ferruccio Pegoretti & C contro Pegoretti Ferruccio.*

**Prescrizione e decadenza - Cause di sospensione della prescrizione per rapporti tra le parti - Sospensione della prescrizione tra la società in nome collettivo ed i suoi amministratori per le azioni sociali di responsabilità nei loro confronti finché sono in carica - Omessa previsione - Ingiustificata disparità di trattamento tra le società in nome collettivo e le altre società commerciali (di capitali e in accomandita semplice) - Violazione del principio di eguaglianza - Menomazione del diritto di difesa della società in nome collettivo rispetto agli illeciti compiuti dai propri amministratori - Riproposizione di questione dichiarata manifestamente inammissibile dalla Corte costituzionale con l'ordinanza n. 123 del 2014.**

- Codice civile, art. 2941, primo comma, n. 7).
- Costituzione, artt. 3 e 24.

Nel procedimento arbitrale promosso da S.I.PER. - Società Immobiliare Perginese s.n.c. di Ferruccio Pegoretti & C. corrente in Pergine Valsugana (TN) v. Crivelli 3 (CCIA n. 86663 - C.f. e p.i. 0031260222) in persona degli amministratori e legali rappresentanti Zanei Giovanni e Zanei Guido rappresentata e difesa dall'avv. Claudia Vettorazzi del foro di Trento (pec avvclaudiavettorazzi@recapitopec.it) ed elettivamente domiciliata presso lo Studio di quest'ultima in Trento v. Dei Travai 130; attrice;

Nei confronti di Ferruccio Pegoretti residente in Pergine Valsugana (TN) v. Padova - C.f. PGRFRC45904G452C, rappresentato dagli avv.ti Enrico Giammarco (pec: avvenricogiammarco@recapitopec.it) e Michele Russolo (pec: avv-michelerussolo@recapitopec.it) del foro di Trento ed elettivamente domiciliato presso lo Studio di questi in Trento v. Grazioli 6, convenuto.

## ORDINANZA DI RIMESSIONE ALLA CORTE COSTITUZIONALE

Il Collegio,  
premesse che:

il presente arbitrato prendeva avvio da un precedente giudizio, rubricato sub 772/10 R.G., instaurato innanzi al Tribunale di Trento con atto di citazione notificato dalla S.I.PER. Società Immobiliare Perginese s.n.c (d'ora innanzi per brevità S.I.PER.) al sig. Pegoretti Ferruccio in data 1° marzo 2010, (cfr: doc. 24 di parte convenuta) e conclusosi con la sentenza n. 894/11, depositata in data 10 novembre 2011, in forza della quale l'anzidetto Tribunale, rilevato che lo statuto della società attrice prevedeva all'art. 14 una clausola compromissoria che imponeva di devolvere ad un collegio arbitrale tutte le liti riguardanti i rapporti tra la società e i soci, e altresì rilevato che detta clausola era da considerarsi valida ai sensi degli artt. 34 e 35 del d.lgs. 5/2003, dichiarava l'improponibilità della domanda attorea;

S.I.PER. dava quindi inizio al presente arbitrato rituale mediante la notifica, in data 23 ottobre 2012, al sig. Ferruccio Pegoretti di atto di nomina di arbitro, giusta il quale indicava come arbitro di parte l'avv. Paolo Maria Capè e, contestualmente, formulava al Collegio i seguenti quesiti: «Quesito n. 1 Dica il Collegio se accertata e dichiarata la responsabilità del sig. Pegoretti per le ragioni in fatto e in diritto esposte in narrativa, lo stesso vada condannato a rifondere a S.I.PER. tutti i danni patiti, oltre a interessi e/o rivalutazione, per mera approssimazione -atteso che l'importo allo stato non è recisamente quantificabile- e salvo più approfondita indagine anche a mezzo di apposita CTU ricostruttiva, quantificati in non meno di € 8.587.917,99, ovvero la minore o la maggiore [somma che] dovesse essere accertata in corso di causa, in ogni caso con rivalutazione e/o interessi; Quesito n. 2 Dica il Collegio se accertata e dichiarata la responsabilità del sig. Pegoretti per le ragioni in fatto e in diritto esposte in narrativa, lo stesso debba esser condannato in ragione della mala gestio nei confronti di S.I.PER. al risarcimento e/o rifusione a quest'ultima, per mera approssimazione -atteso che l'importo allo stato non è precisamente quantificabile- e salvo più approfondita indagine anche a mezzo di apposita CTU ricostruttiva, dell'importo di non meno di € 8.587.917,99, ovvero la minore o la maggiore [somma che] dovesse essere accertata in corso di causa, in ogni caso con rivalutazione e/o interessi. Quesito n. 3 Dica il Collegio se le spese, le competenze e gli onorari del presente giudizio, compresi quelli che saranno dovuti per il funzionamento del collegio arbitrale medesimo, debbano essere posti a carico della parte convenuta, in virtù del principio di soccombenza.»;



a sostegno delle domande su riportate S.I.PER. esponeva che il sig. Pegoretti sin dalla fondazione della società attrice, avvenuta nel 1976 per opera dello stesso convenuto e dei soci Zanei Dario, Zanei Guido e Zanei Giovanni, aveva svolto insieme allo Zanei Dario l'incarico di amministratore; esponeva, altresì, che grazie alle modifiche apportate allo statuto con delibera del 1° dicembre 1982, i due anzidetti amministratori erano stati autorizzati a compiere disgiuntamente tutti gli atti inerenti l'ordinaria amministrazione; rilevava altresì che, a seguito della morte dello Zanei Dario, l'intera amministrazione veniva presa in carico dal convenuto, in quanto gli altri due soci, vuoi per pregressi rapporti di amicizia, vuoi perché impegnati nelle rispettive attività imprenditoriali, avevano affidato al Pegoretti l'intera amministrazione della società. Secondo la difesa S.I.PER., nel periodo intercorso tra il 1976 e il giugno 2008, ovvero il periodo in cui aveva svolto l'attività di amministratore fino alla revoca di cui si dirà appresso, il convenuto avrebbe compiuto gravi atti di mala gestio e in particolare:

a) avrebbe deliberato, senza il consenso degli altri soci, di liquidare agli eredi dello Zanei Dario le quote che a questi sarebbero spettate in via successoria;

b) avrebbe ceduto ad un prezzo vile alcuni immobili siti in Novaledo (TN) p. ff. 911/4, 913/4, 915/4, 919/6, 916/1, ad una società, la Petrarca s.r.l., di cui era unico socio e amministratore;

c) avrebbe venduto, all'oscuro degli altri soci e a un prezzo molto inferiore al reale valore di mercato, diversi altri immobili di proprietà di S.I.PER.;

d) avrebbe affittato gli immobili di proprietà dell'attrice, individuati catastalmente come p.ed 129 e 131 in CC di Pergine Valsugana, facendo pagare un canone di locazione considerevolmente inferiore al quello di mercato e in più riscuotendo in contanti le somme anzidette che in parte sarebbero state distratte dalla Società;

e) avrebbe omesso di riscuotere il canone di affitto del capannone di proprietà della S.I.PER. e ubicato in Pergine Valsugana;

f) per conto di S.I.PER. avrebbe pagato al geom. Dal Dosso somme a titolo di compenso per l'attività di amministratore dei condomini di proprietà della medesima società, non dovute in quanto lo stesso non aveva i requisiti per svolgere detta attività e comunque esorbitanti per la natura dell'attività medesima;

g) per conto di S.I.PER. avrebbe affidato incarichi al figlio Paolo Pegoretti, mai autorizzati dagli altri soci, caricando la società dei connessi oneri;

h) si sarebbe liquidato un'ingente somma a titolo di compenso per l'attività di amministratore, senza autorizzazione da parte degli altri soci;

i) avrebbe pagato alla sig.ra Paoli Rosalia somme a titolo di retribuzione per attività di collaborazione mai prestata in realtà;

l) non avrebbe incassato dai conduttori, nel periodo tra il 1993 e il 2008, le somme dovute per le utenze di luce, acqua e gas, tutte invece regolarmente addebitate alla S.I.PER. da parte dei gestori;

m) tra il marzo e l'aprile 1996, avrebbe usato somme della S.I.PER. per acquistare a titolo personale alcuni fondi in Comune di Novaledo;

n) avrebbe contratto per conto della S.I.PER. un mutuo ipotecario, senza che le somme così ottenute fossero usate a favore della società;

o) nonostante la revoca giudiziale dall'incarico di amministratore, disposta dal Tribunale di Trento (cfr: sentenza del dott. Adilardi di data 23 luglio 2008 e, a definizione del reclamo del sig. Pegoretti, sentenza dei Collegio, di data 4 settembre 2008, qui prodotti come docc. 9 e 10 di parte attorea) avrebbe continuato per tutto l'anno 2008 a operare come amministratore della S.I.PER., anche tramite il geom. Dal Dosso;

p) avrebbe concesso a società a lui riferibili di usare a titolo gratuito, senza il consenso degli altri soci, stabili di proprietà di S.I.PER.;

q) avrebbe sostenuto per conto di S.I.PER. spese per lavori di ristrutturazioni mai effettuati sugli immobili della società medesima;

r) avrebbe omesso di effettuare il pagamento dell'ICI sugli immobili di proprietà dell'attrice cosicché la stessa si sarebbe trovata a dover pagare le relative sanzioni;

s) avrebbe causato in capo a S.I.PER. mediante operazioni bancarie non autorizzate, un grave indebitamento nei confronti del ceto bancario;

t) avrebbe, infine, omesso di distribuire tra i soci gli utili postati a bilancio, sui quali i soci medesimi avrebbero in ogni caso versato le relative imposte;



il sig. Pegoretti aderiva alla procedura arbitrale con “atto di nomina di arbitro di parte”, notificato a mani il 12.11.2012, in forza del quale nominava proprio arbitro il dott. Paolo Piccoli, notaio in Trento, e contestava tutte le deduzioni avversarie riservando di costituirsi nel procedimento con il deposito di una successiva memoria al fine di meglio esporre le proprie difese;

all’udienza del 27.2.2013, le parti anzidette sottoscrivevano l’atto di costituzione del Collegio arbitrale in virtù del quale, tra le altre cose, confermavano la nomina degli arbitri nonché la devoluzione in arbitrato della lite giusta art. 14 dello Statuto della S.I.PER., accettavano le regole procedurali indicate dagli arbitri medesimi e confermavano la natura rituale dell’arbitrato;

quindi con la memoria autorizzata depositata in data 25 aprile 2013, il convenuto formulava le seguenti domande: «Voglia il collegio arbitrale, 1) in via pregiudiziale di merito: respingere, per intervenuta prescrizione, che formalmente si eccepisce, ex artt. 2947 e 2949 c.c. la domanda nella parte in cui trae origine da fatti e circostanze verificatisi in data anteriore al quinquennio, decorrente a ritroso dal 1° marzo 2010, data di notificazione dell’atto introduttivo della causa promossa da S.I.PER. snc innanzi al Tribunale di Trento e per l’effetto in via istruttoria disattendere ogni richiesta istruttoria di prova orale o volta a promuovere l’attività di consulenti tecnici, in relazione a fatti o circostanze temporalmente collocate in data anteriore al quinquennio. 2) nel merito: respingere per infondatezza la domanda, quando relativa a fatti e circostanze rispetto alle quali non sia maturata prescrizione e, in via subordinata, nel non creduto caso di reiezione dell’eccezione di prescrizione a. respingere nel merito la domanda dell’attrice, come dettagliata nei capi da b) a w) pg. 8 e ss. dell’atto di nomina di arbitro S.I.PER. di data 29 settembre 2012, per infondatezza, ovvero, nei casi volta per volta indicati nelle difese, per l’assenza di legittimazione attiva dell’attrice o nullità, per indeterminatezza assoluta di *petitum* e *causa petendi*, b. respingere nel merito la domanda dell’attrice dettagliata nel capo a) dell’Atto di nomina d arbitro S.I.PER. di data 29 settembre 2012, incontestata l’originaria annullabilità dell’atto di compravendita dd. 4 maggio 2004, per avere il Pegoretti in rappresentanza di S.I.PER. snc stipulato, contraendo con se stesso, in difetto di autorizzazione del rappresentato — avuto riguardo alle seguenti circostanze: (i) l’assenza di concreto pregiudizio patrimoniale per la società S.I.PER. snc, in ragione delle modalità con le quali ad essa fondi pervennero, nei termini illustrati nelle difese e (ii) il fatto che l’eventuale pregiudizio derivato dalla definitiva perdita della proprietà dei fondi è conseguito dalla scelta di S.I.PER. snc di non proporre, nel termine di prescrizione, l’azione di annullamento della compravendita che avrebbe consentito la certa retrocessione dei fondi e quindi dovuta a fatto proprio. In via riconvenzionale: accertare e dichiarare che S.I.PER. snc è tenuta ai sensi dell’art. 2261 c.c. a consentire a Pegoretti, socio della stessa, di prendere conoscenza degli affari correnti ed eseguire ispezioni nella documentazione sociale e, accertata l’illegittimità del diniego opposto al Pegoretti per l’esercizio di tali propri diritti, condannare S.I.PER. a consentire l’accesso del Pegoretti, direttamente o tramite professionista a sua scelta, alla documentazione sociale, entro un termine che il Collegio vorrà prescrivere. In via riconvenzionale: accertare e dichiarare che S.I.PER. snc in forza dell’art. 2261 comma 2 c.c. ed in base all’art. 10 del contratto sociale è tenuta a formare e sottoporre al socio Pegoretti uno stato patrimoniale e un conto economico relativo all’esercizio 2011 e, per quanto occorrer possa, dell’esercizio 2012 e, accertato l’inadempimento a tale obbligo, condannare S.I.PER. con lodo arbitrale, a comunicare al socio Pegoretti il bilancio della società per l’esercizio 2011 e, occorrendo, dell’esercizio 2012 entro un termine che il Collegio vorrà prescrivere. In via riconvenzionale: quale giudice arbitrale del procedimento di merito, in relazione al quale la società ha agito in via cautelare, condannare S.I.PER. a risarcire al sig. Pegoretti, ex art. 96 comma 2 c.p.c., il danno derivante dall’esecuzione del provvedimento di sequestro concesso dal G.D. del Tribunale di Trento, inaudita altera parte, prima del successivo provvedimento di revoca, accertando che la società ha agito con colpa grave, condannare inoltre o comunque S.I.PER. ai sensi dell’art. 96 comma 3 c.p.c., determinando in entrambi i casi d’ufficio la somma dovuta. Porre a carico di S.I.PER. snc l’onere del corrispettivo degli arbitri e delle spese di arbitrato per l’intero ammontare, condannandola alla rifusione a favore del Pegoretti della quota di corrispettivo e spese che questi avrà anticipato; Condannare S.I.PER. snc a rifondere al Pegoretti, in base al criterio di cui al punto 5, le spese di difesa del procedimento.»;

sul tema specifico della prescrizione dell’azione di responsabilità, la difesa del Pegoretti rilevava che l’azione proposta dalla società in nome collettivo nei confronti del proprio amministratore è esercizio di un diritto afferente ad un rapporto sociale, per il quale l’art. 2949 c.c. prevede un termine di prescrizione di 5 anni. Pertanto, calcolando il predetto termine quinquennale a ritroso dalla data del primo atto interruttivo, ovvero la data di notifica dell’anzidetto atto di citazione innanzi al Tribunale di Trento, tutti i fatti antecedenti al 1° marzo 2005 dovevano considerarsi prescritti. Né detto effetto interruttivo poteva essere evitato, a parere del patrocinio della parte convenuta, invocando l’applicazione dell’art. 2941 comma 7 c.c., in quanto, sebbene la Corte costituzionale con la sent. 322/1998 avesse esteso l’applicabilità della norma in parola ad un tipo di società di persone, ovvero la s.a.s., l’applicazione analogica anche alle snc della norma medesima era da escludersi in virtù della diversa struttura e dei diversi rapporti tra soci e amministratori, caratterizzanti i due tipi di società;



il patrocinio della parte denunziante (*cf.*: memoria depositata in data 14 maggio 2013), sul medesimo tema, replicava che, invece, la sentenza n. 322/1998 della Corte costituzionale aveva affermato un principio di carattere generale in forza del quale era possibile estendere anche alle snc l'applicazione della sospensione del termine prevista all'art. 2941 comma 1 n. 7 c.c. In particolare l'attrice faceva riferimento al seguente passaggio della decisione: «... ed è del pari noto che le cause di sospensione sono suddivise dal codice in due categorie a seconda che siano costituite da una speciale relazione giuridica esistente tra il titolare del diritto ed il soggetto passivo o da una condizione particolare del titolare del diritto. Nella prima categoria è contemplata la causa di sospensione prevista dalla norma denunciata la quale sarebbe giustificata dalla circostanza che la permanenza in carica degli amministratori viene, di fatto, ad ostacolare la possibilità, in capo alla persona giuridica, di acquisire una piena conoscenza del loro operato e, conseguentemente, di valutare se gli amministratori siano incorsi in violazioni dei loro obblighi rilevanti per l'esercizio dell'azione di responsabilità. Mentre, secondo una diversa tesi dottrinale, formulata sotto il vigore del codice civile del 1865, la *ratio* della sospensione della prescrizione andrebbe individuata per la società commerciale nell'identità che si verrebbe a determinare nell'esercizio dell'azione di responsabilità tra la persona che dovrebbe agire e quella contro cui l'azione dovrebbe essere rivolta. Si è detto, infatti, che essendo la società commerciale, come persona giuridica, rappresentata dagli amministratori, questi, se dovessero agire contro se stessi, riunirebbero in sé la duplice qualità di attori (in senso formale) e di convenuti. Indipendentemente dall'opinione che si ritenga al riguardo preferibile, una *ratio* identica a quella posta a base della norma denunciata ricorre anche per la società in accomandita semplice che, come quelle dotate di personalità giuridica, è gestita da uno o più amministratori che agiscono per la stessa e che, dunque, sono responsabili per la inosservanza degli obblighi posti a loro carico dalla legge o dal contratto sociale. Se, dunque, la *ratio* della sospensione della prescrizione è, comunque, riferibile al rapporto gestorio che lega la società all'amministratore, è evidente come resti del tutto irrilevante a tal fine che si tratti di una società avente personalità giuridica o — come nel caso sottoposto all'esame del giudice *a quo* — di una società in accomandita semplice. La diversità di disciplina che il legislatore detta per le società di capitali e per la società in accomandita semplice in tema di azione di responsabilità e di revoca dell'amministratore non risulta d'altro lato in contrasto, come rilevato anche dalla Corte rimettente, con la ricorrenza in tutti i suddetti tipi societari di una identica *ratio* legittimante la sospensione della prescrizione e, dunque, con l'omogeneità, sotto tale aspetto, della società in accomandita semplice rispetto a quelle di capitali...». Quindi, secondo la difesa attorea, Giudice delle Leggi aveva definitivamente superato l'interpretazione tradizionale in forza della quale non era possibile estendere alle società di persone la norma sulla sospensione della prescrizione in quanto nell'art. 2941 comma 1 n. 7 c.c. vi è un espresso riferimento alle società con personalità giuridica, e tale attributo, per consolidata opinione, non era ritenuto sussistente in capo alle società di persone. Sempre secondo il patrocinio attoreo, dunque, se la Corte si era pronunciata unicamente con riferimento alle società in accomandita semplice, ciò, era da attribuirsi al solo fatto che il caso specifico sottoposto dal giudice rimettente (Corte di cassazione ord. 176/1997) riguardava i rapporti tra una società in accomandita ed un suo amministratore;

sul punto, l'attrice, in principalità, chiedeva al Collegio di applicare analogicamente la norma dell'art. 2941 comma 1 n. 7 alla fattispecie in esame e di rigettare così l'eccezione di prescrizione sollevata dal Pegoretti. In via graduata, nell'ipotesi cioè in cui detta norma non fosse ritenuta analogicamente applicabile, l'attrice sollevava questione di illegittimità costituzionale dell'art. 2941 comma 1 n. 7 c.c. in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione nella parte in cui la stessa norma non prevede la sospensione della prescrizione tra le società di persone, e nello specifico le società nonne collettivo, e i loro amministratori. Detta differenza di trattamento, secondo l'attrice, risulterebbe irragionevole e quindi discriminatoria in quanto la ragione che, in base all'opinione consolidata, giustifica la sospensione della prescrizione, ovvero la particolare relazione tra gli amministratori e la società, sarebbe ancora più incisiva nelle società di persone, laddove il vincolo personale è più forte e i condizionamenti più agevoli e frequenti;

con ordinanza pronunciata all'esito dell'udienza del 27 maggio 2013, il Collegio, ritenuto che l'eccezione di prescrizione ai sensi dell'art. 2941 comma 1 n. 7 c.c. sollevata dal convenuto Pegoretti era tale, potenzialmente, da definire, seppure solo in parte, il giudizio e ritenuto, per contro, di dover valutare se l'eccezione di incostituzionalità della norma succitata sollevata da parte della attrice fosse rilevante e non manifestamente infondata, rinviava la causa all'udienza del 25 giugno 2013 per la precisazione delle conclusioni sulla “ questione succitata, assegnando alle parti termine sino al 17 giugno 2013 per il deposito di brevi note conclusionali sul punto;

le parti, quindi, con il deposito delle note anzidette, definitivamente precisavano le rispettive posizioni sul tema dell'applicabilità della sospensione della prescrizione e, nello specifico, S.I.PER., richiamando gli argomenti già esposti nella memoria del 14 maggio 2013, ulteriormente rilevava che *a*) poiché comunemente si ritiene che la causa di sospensione della prescrizione sarebbe da ricollegare al fatto che nelle società di capitali, quando gli amministratori sono in carica, non sarebbe possibile avere piena conoscenza del loro operato, si dovrebbe altresì concludere che la medesima situazione si ripropone, forse in maniera ancora più marcata, nel caso delle società di persone; *b*) nel caso di specie, l'amministrazione era disgiunta e non affidata a tutti i soci bensì al sig. Pegoretti con durata a tempo indeter-



minato, quindi sarebbe stato difficile per i sig.ri Zanei poter avere piena contezza delle operazioni compiute lungo gli oltre trent'anni di attività di amministratore da parte del convenuto; c) di conseguenza la sospensione del termine rappresenterebbe un giusto bilanciamento dei diritti dei soci in contesti, come quello in discussione, di cristallizzazione del potere di amministrare e di difficoltà ad esercitare un controllo efficace; d) in ogni caso, al fine di provare l'omogeneità dei due tipi di società in parola, avrebbe efficacia dirimente l'art. 2315 c.c. che prevede che alla società in accomandita semplice si applichino le disposizioni relative alle società in nome collettivo, in quanto compatibili.

Il patrocinio del Pegoretti per contro rilevava che a) la norma di cui all'art. 2941 n.7 c.c. non potrebbe ritenersi analogicamente applicabile alle società in nome collettivo, in quanto si tratterebbe, secondo interpretazione costante, di norma eccezionale e tassativa; b) l'eccezione di incostituzionalità sollevata da controparte se pur rilevante, dovrebbe in ogni caso ritenersi manifestamente infondata in quanto i. la Corte costituzionale con la sent. 322/1998 avrebbe pronunciato l'incostituzionalità della norma ridetta solo nella parte in cui la stessa non risulta applicabile alle sas, e non invece con riferimento a tutti gli enti sprovvisti di personalità giuridica, e ciò in base alla considerazione che nelle società in accomandita semplice vi sarebbe uno speciale assetto dei rapporti tra amministratori e soci che renderebbe tale tipo di società del tutto affine ad una società di capitali. Infatti, in questo tipo di società i soci accomandanti non possono svolgere attività gestoria, che invece è pienamente demandata ai soci illimitatamente responsabili tra i quali soltanto possono essere scelti gli amministratori, e in più hanno limitati poteri di controllo, ovvero in sostanza, hanno solo diritto di avere un rendiconto della gestione. Queste caratteristiche accomunerebbero le sas alle società a responsabilità limitata, nelle quali vi è una netta separazione tra i poteri e le responsabilità dei soci e degli amministratori, e, almeno secondo l'interpretazione del patrocinio convenuto, i poteri di controllo dei soci sono grandemente limitati. ii. Per contro, nelle società in nome collettivo, sebbene vi sia la possibilità con delibera unanime di affidare l'amministrazione solo ad alcuni dei soci, vi sarebbe una tendenziale coincidenza delle persone dei soci e degli amministratori, nonché tendenzialmente una durata illimitata nell'incarico di amministratore. Non solo, laddove l'amministrazione è affidata solo ad alcuni soci, agli altri sarebbero attribuiti per legge penetranti poteri di indagine e verifica sull'attività degli amministratori e della società. iii. pertanto, queste caratteristiche che, da una parte, accomunerebbero la sas agli enti con personalità giuridica e, dell'altra, la differenzierebbero nettamente da una snc, rappresenterebbero la ragione per cui la Corte costituzionale avrebbe ritenuto estensibile la norma sulla sospensione della prescrizione alle sole società in accomandita. Per le stesse ragioni non sarebbe quindi possibile invocare una disparità di trattamento tra due situazioni uguali, sanzionabile quindi per violazione all'art. 3 Cost., in quanto le differenze strutturali tra le due tipologie di società sarebbero tali da legittimare l'applicazione di una diversa disciplina sulla prescrizione. c) Infine, l'eccezione di costituzionalità sarebbe da rigettare anche con riferimento all'art. 24 Cost. in quanto, fermi restando i poteri di vigilanza dei soci, anche nel caso di doloso occultamento di un atto o fatto dal quale sorgerebbe un diritto al risarcimento in capo alla società, la prescrizione resterebbe sospesa ex art. 2941 n. 8 c.c., e pertanto il diritto della società medesima di agire verso gli amministratori resterebbe impregiudicato.

Lette le note e sentite le parti all'udienza del 25 giugno 2013, Collegio, ritenuto che la questione sulla prescrizione è di grande rilevanza per la definizione del giudizio, che è da escludersi l'applicabilità diretta, o analogica, della norma di cui all'art. 2941 n.7 c.c., e che altresì è da ritenersi rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla attrice, deliberava di rimettere la questione medesima alla Corte costituzionale, con separata ordinanza, e quindi sospendeva il giudizio sino alla comunicazione della decisione della ridetta Corte.

Con l'ordinanza di data 26 agosto 2013, iscritta al n. 250 del registro delle ordinanze dell'anno 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica al n. 47 prima serie speciale del 2013, il Collegio dichiarava "rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 3 e 24 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2941, n. 7, c.c., nella parte in cui non prevede la sospensione della prescrizione tra la società in nome collettivo e suoi amministratori per le azioni sociali di responsabilità nei loro confronti finché sono in carica" e conseguentemente sottoponeva all'adita Corte la questione medesima.

Con l'ordinanza n. 123 di data 5 maggio 2014, la Corte costituzionale dichiarava la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata, rilevando che, alla luce del più recente orientamento della Cassazione circa l'art. 34 d.lgs. n. 5/2003, «il mancato esame, ..., della validità della clausola compromissoria si risolve in una carenza argomentativa in ordine alla *potestas iudicandi*» (degli arbitri) «che comporta la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale per difetto di motivazione sulla rilevanza».

Quindi, in data 18 luglio 2014, parte attrice depositava istanza di prosecuzione dell'Arbitrato ai sensi dell'art. 819-bis c.p.c. e il Collegio, verificato che l'istanza medesima era stata depositata entro il termine di cui alla citata norma, rinviava all'udienza del 22 settembre 2014 per la comparizione delle parti.



All'esito di tale udienza, gli scriventi Arbitri:

I. rilevato che le parti insistevano per raccoglimento delle conclusioni come rassegnate nelle rispettive memorie depositate 17 giugno 2013;

II. rilevata, quindi, la necessità di ottenere dalla Corte costituzionale una pronuncia di merito sulla questione di costituzionalità qui in rilievo;

III. considerato che, per costante giurisprudenza della Corte costituzionale (v., per tutte, Corte cost. n. 61/2012 e n. 270/2010, citate nella stessa ordinanza n. 123/2014, cui adde Corte cost. n. 62/1992, cui le prime testualmente si richiamano) «non rientra tra i poteri di questa Corte quello di sindacare, in sede di ammissibilità, la validità dei presupposti di esistenza del giudizio *a quo*, a meno che questi non risultino manifestamente e incontrovertibilmente carenti»;

IV. considerato che nel caso di specie non può dirsi che i presupposti di esistenza del giudizio *a quo* siano «manifestamente e incontrovertibilmente carenti», poiché, a fronte di un orientamento della Cassazione, peraltro espresso sempre da singole sezioni, che di recente è andato consolidandosi nel senso della nullità sopravvenuta delle clausole compromissorie che non siano state adeguate ai dettami dell'art. 34 d.lgs. n. 5/2003, si continuano a rinvenire decisioni dei giudici di merito (*cf.*, *ex multis*, Trib. Torre Annunziata, 22.10.2013, in *Società*, 2014, 360; App. Bologna, 26.3.2012, in *IlCaso.it*; Trib. Modena, 7.10.2011, in *IlCaso.it*; Trib. Padova, 17.6.2010, in *Leggi d'Italia - Repertorio di giurisprudenza*, oltre a Trib. Trento, 10.11.2011, resa nell'ambito della controversia che ci occupa) che, con diverse motivazioni, affermano la permanente validità di quelle clausole, soprattutto se contenute nei documenti costitutivi di società di persone;

V. considerato che, quindi, la censura che ha portato alla dichiarazione di inammissibilità dell'ordinanza di rimessione del 26.8.2013 concerne essenzialmente un difetto di motivazione, con riferimento al «mancato esame della validità della clausola compromissoria», difetto certamente sanabile nel contesto di una nuova ordinanza di rimessione;

VI. considerato, infine, che, alla luce della costante giurisprudenza della Corte costituzionale (*cf.*, *ex multis*, Corte cost. nn. 263/2009; 399/2002 e 189/2001), quando il vizio posto alla base di una dichiarazione di inammissibilità sia un vizio sanabile, nulla osta alla riproposizione davanti al Giudice delle leggi della medesima questione di legittimità già dichiarata inammissibile;

deliberavano di promuovere nuovamente innanzi all'adita Corte la questione di legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 2941 comma 1 n.7 c.c. nella parte in cui la stessa non prevede che la sospensione del termine di prescrizione opera anche nei rapporti tra le società in nome collettivo e i loro amministratori.

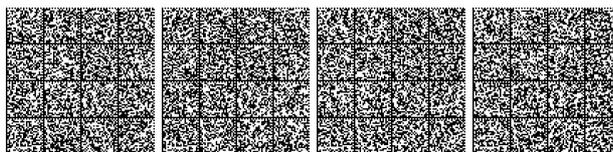
## DIRITTO

### *Sulla competenza a decidere del Collegio arbitrale.*

Va preliminarmente chiarito che il Collegio, nell'ordinanza di rimessione del 26.8.2013, non aveva illustrato le ragioni in forza delle quali riteneva sussistente la propria competenza a decidere la controversia insorta tra S.I.PER. s.n.c. e Pegoretti, sulla base dell'assunto che un giudice che si ritenga competente, in assenza di eccezioni sul punto da parte del convenuto in giudizio — si consideri che nel caso di specie, il convenuto, non soltanto nulla ha eccepito nelle sue difese circa la devoluzione ad arbitri della controversia *de qua*, ma addirittura, sottoscrivendo personalmente il verbale di costituzione del collegio, ha, tra l'altro, confermato espressamente che tale controversia rientra tra quelle devolute ad arbitri dalla clausola compromissoria di cui all'art. 14 del contratto sociale di S.I.PER., con ciò evidentemente ritenendola affatto valida —, non ha la necessità di argomentare preliminarmente sulla questione della competenza.

Poiché, tuttavia, la Corte costituzionale proprio sull'assenza di argomentazioni sul punto ha fondato la propria decisione di dichiarare inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata da questo Collegio, il medesimo ritiene doveroso, in ossequio a quanto stabilito dalla Corte, premettere in questa sede alla trattazione nel merito della questione di legittimità l'enunciazione delle ragioni in forza delle quali ha ritenuto e ritiene valida ed efficace la clausola compromissoria di cui all'art. 14 del contratto sociale di S.I.PER. e, quindi, di essere competente a decidere la controversia *de qua*, nonostante che di recente la Cassazione si sia orientata, dopo una fase di incertezza, ad affermare in generale la nullità sopravvenuta di tutte le clausole compromissorie comunque non adeguate al dettato del 2° comma dell'art. 34 d.lgs. n. 5/2003.

Al riguardo, va in primo luogo sottolineato che nel caso di specie la società nel cui atto costitutivo è contenuta la clausola compromissoria è una società in nome collettivo, una società di persone, quindi. Va, in secondo luogo, considerato che la stipulazione di tale atto costitutivo e l'iscrizione della società nel registro delle imprese risalgono a epoca precedente l'emanazione e l'entrata in vigore del d.lgs. n. 5/2003, nel cui art. 34 si sanzionano con la nullità le clausole compromissorie che non conferiscano il potere di nomina di tutti gli arbitri a soggetto estraneo alla società.



Ebbene, la circostanza che S.I.PER. sia una società di persone, in una con quella che la clausola compromissoria contenuta nel suo atto costitutivo risalga a un'epoca che precede l'emanazione e l'entrata in vigore del d.lgs. n. 5/2003, appare decisiva al fine di affermare la permanente validità di tale clausola.

Infatti, dal combinato disposto degli artt. 41 d.lgs. n. 5/2003, dall'un lato, e 223-bis e 223-duodecies disp. att. c.c., dall'altro, emerge con grande evidenza che l'obbligo di adeguare, entro un certo termine temporale, le clausole compromissorie preesistenti alle disposizioni inderogabili contenute nell'art. 34 d.lgs. n. 5/2003 concerne esclusivamente le società di capitali (e quelle cooperative), per le quali la legge predispone anche, in via transitoria, un procedimento decisionale "facilitato". Da ciò si ricava, a parere del Collegio, ma si tratta di affermazione rinvenibile in più decisioni recenti [cfr., per tutte, Trib. Torre Annunziata, 22.10.2013, in Società, 2014, 360 («Non è affetta da nullità per contrarietà all'art. 34 del d.lgs. n. 5/2003 la clausola compromissoria prevista dallo statuto di una società in accomandita semplice adottato anteriormente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 5/2003, in quanto l'obbligo di adeguare lo statuto è stato previsto per legge esclusivamente per le società di capitali») e Trib. Padova, 17.6.2010, in Leggi d'Italia — Repertorio di giurisprudenza, nonché Trib. Trento, 10.11.2011, che ha declinato la propria competenza nella controversia de qua], che nessun dovere di adeguamento alla disciplina contenuta nell'art. 34 d.lgs. n. 5/2003 è stato imposto dalla legge alle società di persone, già iscritte nel registro delle imprese all'epoca dell'entrata in vigore di tale disciplina.

Ma c'è di più. Nel medesimo art. 34 d.lgs. n. 5/2003, nel mentre (comma 2°) si sanziona con la nullità la clausola compromissoria che non preveda la nomina "esterna" degli arbitri, si stabilisce (comma 6°) che le modifiche statutarie tese, a regime, a introdurre o a sopprimere clausole compromissorie debbano essere approvate dai soci che rappresentino almeno i due terzi del capitale sociale, con diritto di recesso concesso ai soci non consenzienti, norma, questa seconda, che assume un senso soltanto se riferita alle società di capitali. Nelle società di persone, infatti, dall'un lato, le modifiche del contratto sociale sono possibili solo all'unanimità, salva diversa previsione (art. 2252 c.c.), e, dall'altro, le maggioranze non si calcolano ordinariamente per quote di capitale, bensì per quote di partecipazione agli utili (art. 2257, comma 3°, c.c., ritenuto comunemente espressione di una regola di generale applicazione).

Da ciò, pertanto, si potrebbe, addirittura, argomentare nel senso che l'intero sistema del c.d. arbitrato societario sia stato pensato e voluto per le sole società di capitali (e cooperative).

E ancora, si potrebbe giungere, così come recenti decisioni di merito hanno fatto [cfr., per tutte, App. Bologna, 26.3.2012, in IlCaso.it («La validità di una clausola compromissoria in relazione all'art. 34, comma 2, d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 5, deve essere valutata con riferimento al momento in cui è stata redatta; sotto il profilo sostanziale trova, infatti, applicazione il principio della irretroattività della legge nel tempo») e Trib. Modena, 7.10.2011, ibidem] a ritenere che una clausola compromissoria non conforme alla previsione del 2° comma dell'art. 34 d.lgs. n. 5/2003 contenuta nell'atto costitutivo di una società di persone concluso prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 5/2003 mantenga la sua validità, in assenza di un obbligo per questa tipologia di società di adeguarsi alle nuove disposizioni inderogabili, in applicazione del principio dell'irretroattività della legge.

*Ad abundantiam*, a sostegno della tesi qui sostenuta, si può aggiungere anche la considerazione che, alla luce della già ricordata circostanza che nelle società di persone le modifiche del contratto sono possibili soltanto all'unanimità, salva diversa espressa previsione, sanzionare con la nullità sopravvenuta, in assenza di una previsione di un procedimento decisionale "facilitato" di adeguamento, le clausole compromissorie contenute negli atti costitutivi di dette società non conformi ai dettami dell'art. 34 d.lgs. n. 5/2003, porterebbe con sé all'inevitabile effetto di vanificare definitivamente, nella stragrande maggioranza dei casi, la chiara opzione dei paciscenti originali per il deferimento ad arbitri delle controversie societarie. E ciò nonostante si versi in un contesto di crescente *favor* legislativo per il ricorso all'arbitrato.

Per tutto quanto sopra illustrato, il Collegio rimettente ha ritenuto e ritiene che la clausola compromissoria di cui all'art. 14 del contratto sociale di S.I.PER sia tuttora valida e che, pertanto, validamente si sia instaurato il procedimento arbitrale *de quo*.

Va tuttavia soggiunto che, anche nella denegata ipotesi in cui si dovesse ritenere nulla la clausola compromissoria sopra ricordata, la sussistenza del potere del Collegio rimettente di decidere la controversia a esso deferita da S.I.PER nei confronti di Pegoretti si dovrebbe, comunque, ricavare *aliunde*.

A proposito del caso di specie, va rilevato, infatti, che le parti non hanno mai sollevato nel corso del procedimento alcuna eccezione in merito alla validità della clausola arbitrale in esame e anzi, sottoscrivendo personalmente l'atto di costituzione del collegio arbitrale di data 27 febbraio 2013, hanno dichiarato che la controversia insorta rientrava nell'ambito di applicazione della clausola medesima, riconoscendone, quindi, la piena validità.



Ebbene, sono numerosi e autorevoli gli autori che in dottrina, seppure con riferimento alla fattispecie del deferimento ad arbitri di una controversia non rientrante nella sfera di applicazione di una determinata clausola compromissoria, fattispecie non coincidente con quella che ci occupa, ma, ai fini che qui interessano, certamente analoga a essa, affermano che la mancata tempestiva rilevazione dell'eccezione di incompetenza degli arbitri configura un assenso implicito alla trattazione della domanda proposta di tal che l'allargamento dell'oggetto del giudicato avverrebbe per effetto della conclusione di un compromesso tacito (Luiso, *Diritto Processuale Civile IV, I processi speciali*, III ediz., Milano, 2000, 321 e 322, Cecchella *Il processo e il giudizio arbitrale in L'arbitrato*, a cura di C. Cecchella, Torino, 2005, 56, Velani, *Eccezione di incompetenza in Dizionario dell'arbitrato*, Torino, 1997, 292 e ss.).

In tal senso, poi, si è espressa anche la Corte di cassazione, sebbene con un semplice *obiter dictum*, nella sentenza Cass. 30 agosto 1999 n. 9111: «ciò premesso, va considerato che lo pronuncia fuori dai limiti del compromesso, prevista dall'art. 829, comma 1, n. 4, ricorre quando i quesiti o alcuni dei quesiti, sottoposti agli arbitri, non rientrino nell'oggetto della clausola compromissoria o del compromesso, cosicché la loro *potestas iudicandi*, non trovando la sua attribuzione nella clausola o nel compromesso, non può essere legittimamente esercitata, con conseguente nullità del lodo, sanata (a norma dell'art. 817 c.p.c.) ove nessuna delle parti deduca dinanzi agli arbitri l'esorbitanza del quesito dai limiti della clausola o del compromesso, dovendosi ritenere che con tale mancata deduzione le parti abbiano inteso tacitamente ampliarne l'oggetto».

Applicando allora questi principi al caso di specie, discende che il contegno processuale tenuto dalle parti, le quali si ripete — non soltanto mai hanno eccepito la nullità della clausola compromissoria, ma addirittura, sottoscrivendo personalmente il verbale di costituzione del collegio, ne hanno riaffermato la piena validità, dovrebbe comunque essere considerato come implicita manifestazione della volontà di deferire agli arbitri la presente lite in forza di un nuovo e autonomo, seppure tacito, compromesso.

In ragione di quanto sopra, non appare bisognosa di ulteriore approfondimento l'ulteriore questione sollevata dalla Corte nella citata ordinanza di inammissibilità relativa al rapporto tra la sentenza del Tribunale di Trenta del 10 novembre 2011, con la quale è stata declinata la competenza del giudice ordinario a favore di quello arbitrale, e il presente arbitrato.

Si tratta, infatti, di questione da considerarsi assorbita alla luce dell'affermata, in via autonoma, competenza di questo Collegio.

Al più, si può osservare che il presente arbitrato è stato introdotto prima che la Corte costituzionale con la sentenza n. 223/2013 dichiarasse incostituzionale la norma di cui all'art. 819-ter c.p.c. nella parte in cui escludeva, nei rapporti tra arbitrato e processo, l'applicabilità dell'art. 50 c.p.c. e che, pertanto, nel caso di specie una questione di traslatio iudici neppure in astratto potrebbe porsi.

*Sul merito della questione di costituzionalità sollevata.*

Venendo ora al merito della questione di costituzionalità sollevata, va, in primo luogo, esclusa l'applicazione diretta della norma dell'art. 2941, n. 7, c.c. alle società di persone e, in specie, per ciò che in questa sede interessa, alla società in nome collettivo.

Per quanto si possa — e si debba — ridimensionare l'impatto che l'attribuzione della personalità giuridica ha sulla concreta disciplina di un ente collettivo e a prescindere che si voglia cogliere il tratto distintivo dell'ente personificato sul piano dei rapporti esterni, ovvero su quello dei rapporti interni, non sembra possibile, infatti, aderire a quella tesi — con un qualche seguito in dottrina, ma contrastata dalla giurisprudenza dominante e dalla stessa Corte costituzionale — che, in forza di una totale svalutazione del concetto di persona giuridica, predica l'applicazione diretta della norma in esame anche alle società di persone.

Non foss'altro, appare di ostacolo a una simile conclusione la circostanza che il legislatore, nonostante abbia a più riprese dall'emanazione del codice civile dettato regole che hanno eliminato alcune significative divergenze tra la disciplina degli enti dotati e di quelli privi di personalità (vedi, per tutti gli enti, la novella degli artt. 2659, comma 1°, n. 1, e 2839, comma 2°, n. 1, c.c.; con specifico riferimento agli enti del primo libro del codice l'abrogazione degli artt. 600 e 786 c.c.; con specifico riferimento agli enti del quinto libro, la riforma delle società di capitali e, in particolare, della società a responsabilità limitata del 2003), non ha mai provveduto a riconoscere a tutti gli "enti collettivi" l'attributo della personalità giuridica.

Per quanto in questa sede interessa, a differenza di quanto è accaduto in ordinamenti vicini al nostro (in Francia tutte le società commerciali acquistano la personalità morale con l'iscrizione nel *Registre du commerce et des sociétés*), la legge continua, quindi, ad attribuire la personalità giuridica alle sole società di capitali e alle cooperative.



Va, in secondo luogo, esclusa la possibilità di ricorrere all'analogia per estendere l'applicazione dell'art. 2941, n. 7, alle società di persone. E ciò per l'assorbente ragione che, come è pacifico (v. Cass., 12 giugno 2007, n. 13765, in relazione all'applicabilità della sospensione della prescrizione all'azione di responsabilità contro sindaci e direttori generali, e anche sul punto qui affrontato Corte cost., 24 luglio 1998, n. 322), le norme che prevedono cause di sospensione del decorso del termine di prescrizione hanno carattere eccezionale.

Con specifico riferimento al caso della società in nome collettivo — è il caso che ci occupa —, non appare, infine, possibile ritenere applicabile anche a tale tipo sociale l'art. 2941, n. 7, in forza della decisione della Corte cost. n. 322/1998 (così, invece, ma, a parere del Collegio, non correttamente, Cass. n. 13765/2007, in motivazione). Sebbene con la relativa ordinanza di rimessione (v. Cass., ord. 12 febbraio 1997, n. 127) fosse stata sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 2941, n. 7, in relazione agli artt. 3 e 24 Cost., «... nella parte in cui non prevede la sospensione della prescrizione tra le società di persone (enfasi del redattore) ed i loro amministratori per le azioni di responsabilità contro costoro finché sono in carica», la Corte ha, infatti, limitato la sua pronuncia alla sola società in accomandita semplice. E non soltanto il dispositivo della sentenza («La Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2941, numero 7, del codice civile, nella parte in cui non prevede che la prescrizione rimane sospesa tra la società in accomandita semplice ed i suoi amministratori, finché sono in carica, per le azioni di responsabilità contro di essi») è inequivoco in tale senso, ma neppure la motivazione offre argomenti tali da consentire una lettura diversa. Al contrario, in essa si ha cura di puntualizzare che, nonostante l'ordinanza di rimessione abbracciasse tutte le società di persone, la questione di legittimità costituzionale poteva concretamente essere affrontata soltanto con riferimento alla società in accomandita semplice, «in relazione all'oggetto del giudizio *a quo*», che concerneva appunto tale tipo sociale.

Allo stato, dunque, pur considerando la sentenza "additiva" della Corte costituzionale del 1998, alle azioni sociali di responsabilità promosse nei confronti degli amministratori di società in nome collettivo non si applicherebbe la sospensione della prescrizione prevista nell'art. 2941, n. 7, per le società munite di personalità giuridica e, al seguito dell'intervento del Giudice delle leggi, per le società in accomandita semplice.

Alla luce di tutto ciò, emerge la rilevanza della questione di legittimità costituzionale sollevata nel presente giudizio ai fini della decisione che il Collegio dovrà assumere.

Per dare adeguato conto di ciò, è sufficiente porre in evidenza che, essendosi verificata l'interruzione della prescrizione con la notificazione dell'azione di responsabilità nei confronti del Pegoretti avanti Tribunale di Trento, cioè a dire il 1° marzo 2010, giusta l'art. 2949, comma 1°, c.c., risulterebbero prescritte, in assenza della dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 2941, n. 7, le pretese risarcitorie dell'attrice concernenti i fatti e i comportamenti antecedenti al 1° marzo 2005, pretese che, a fronte di una domanda complessivamente pari a € 8.587.917,99, ammontano a circa € 8.044.665,94.

Ciò rilevato, a parere del Collegio, la disparità di disciplina tra la società in nome collettivo e le altre società commerciali, sopra evidenziata, non troverebbe giustificazione alcuna nell'ordinamento, con l'effetto che la norma dell'art. 2941, n. 7, nella parte in cui non include tutte le società, dotate o meno di personalità giuridica, e, in specie, la società in nome collettivo, nel proprio catalogo, appare costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 3 Cost.

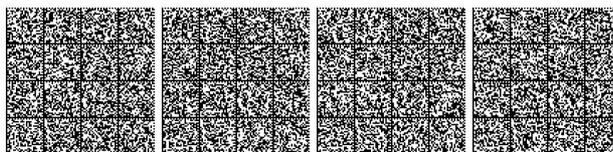
Per motivare adeguatamente tale affermazione, è necessario procedere dall'individuazione di quale possa essere la ragione giustificatrice della sospensione della prescrizione prevista nel n. 7 dell'art. 2941, per verificarne la tenuta in relazione alla differenza di trattamento che, per effetto della norma, si instaura tra le società di capitali, dall'un lato, e la società in nome collettivo, dall'altro.

a) Come è noto, secondo la tesi più risalente, tale ragione andrebbe individuata nella sostanziale coincidenza tra attore e convenuto che si verrebbe a determinare quando la persona giuridica agisse nei confronti dei propri amministratori / rappresentanti.

b) Secondo altra tesi la sospensione della prescrizione di cui al n. 7 dell'art. 2941 si spiegherebbe con la considerazione che, finché sono in carica, gli amministratori di enti personificati sarebbero in grado di occultare i loro illeciti, e, comunque, sarebbe difficoltoso per la persona giuridica averne contezza.

c) Secondo una terza tesi, che si pone in una prospettiva analoga alla precedente, la ragione giustificatrice del trattamento peculiare riservato alle persone giuridiche andrebbe rintracciato nell'organizzazione di tipo corporativo, caratterizzata da una rigida separazione di competenze tra organi, tutti egualmente di obbligatoria istituzione, che sarebbe tipica esclusivamente di queste.

A ben vedere e concentrando l'analisi sui fenomeni societari, che in questa sede interessano, nessuna delle rationes sopra ricordate è in grado di fornire una giustificazione logica del diverso regime tra società di capitali e società di persone, in specie società in nome collettivo, quanto al decorso del termine di prescrizione per l'esercizio dell'azione sociale di responsabilità nei confronti degli amministratori.



E, infatti.

Sub *a*). Premesso in generale che a tale tesi si potrebbe obiettare che, per quanto qui interessa, la legge predispose per tutti i tipi sociali disciplinati, siano essi dotati o meno di personalità, rimedi, sia di carattere sostanziale (la revoca degli amministratori), sia di carattere processuale (la nomina di curatori speciali), affatto in grado di ovviare a quell'inconveniente, va sottolineato che da decenni, infatti, è ormai acquisito tra gli interpreti che anche le società di persone, al pari di quelle di capitali, lungi dall'esaurirsi nella molteplicità dei soci, rientrano a pieno titolo tra i fenomeni associativi "a rilievo reale", o "a rilevanza esterna", come altri preferisce dire, caratterizzati dall'autonomia patrimoniale, seppure differentemente graduata, dall'essere soggetti di diritto distinti dai loro componenti e dall'aver al loro centro l'esercizio di un'attività "metaindividuale", nel senso che nei confronti dei terzi, a prescindere da chi (e sulla base di quali regole) agisca, è il gruppo dei contraenti unitariamente inteso che emerge come produttore di diritto comune nell'ordinamento ed è al gruppo che gli eventuali risultati negativi di essa vengono imputati. E, quindi, se problema dovesse essere, come da alcuno si ritiene, quello della coincidenza tra attore (la società) e il convenuto (l'amministratore), esso si presenterebbe nei medesimi termini in tutti i tipi sociali, personificati e non.

Sub *b*). Per rendersi conto che la differenza di trattamento tra società di capitali e società di persone, circa il decorso della prescrizione, non troverebbe giustificazione alcuna anche seguendo la tesi di quanti ritengono che la sospensione di cui al n. 7 dell'art. 2941 si spieghi con la considerazione che, finché sono in carica, gli amministratori sarebbero in grado di occultare i loro illeciti, e, comunque, sarebbe difficoltoso per la persona giuridica averne contezza, è sufficiente porre mente alla disciplina attuale della società a responsabilità limitata, persona giuridica a tutti gli effetti, e, in particolare, all'art. 2476 c.c.

La previsione (comma 2°) che ciascun socio ha il diritto, anche quando siano stati nominati il collegio sindacale o un revisore, non soltanto di avere notizie dagli amministratori sullo svolgimento degli affari sociali, ma anche di consultare, se del caso per mezzo di professionisti di fiducia, i libri sociali e tutti i documenti relativi all'amministrazione, in una con la previsione (comma 3°) che l'azione sociale di responsabilità nei confronti degli amministratori è esercitabile da ciascun socio, qualunque sia il peso della sua partecipazione, con la facoltà anche di chiedere la loro revoca, rendono evidente, infatti, che il livello di trasparenza della gestione e gli strumenti di reazione alla mala gestione degli amministratori sono addirittura superiori oggi nella società a responsabilità limitata, rispetto a quanto accade nelle società di persone e, in particolare, nella società in nome collettivo.

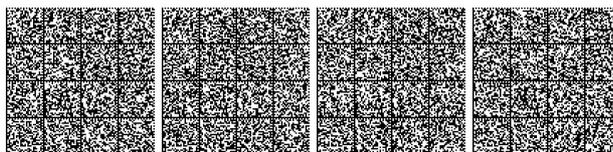
Sub *c*). Quanto, infine, alla giustificazione fondata sull'ipotizzato discrimine dell'organizzazione di tipo corporativo, caratterizzata da una rigida separazione di competenze tra organi, tutti egualmente di obbligatoria istituzione, che sarebbe propria delle società munite di personalità giuridica, e che difetterebbe, invece, nelle società di persone, in specie nella società in nome collettivo, ove — ma soltanto naturalmente, si badi — tutti i soci sono anche amministratori, anch'essa entra irrimediabilmente in crisi ove si ponga mente alla disciplina attuale della società a responsabilità limitata.

In tale tipo sociale, la rigida separazione di competenze tra organi può cedere, infatti, il passo ad assetti anche radicalmente diversi. È sufficiente al riguardo considerare la disposizione dell'art. 2479, comma 1°, c.c., a mente del quale, dall'un lato, è l'atto costitutivo — e non la legge, che si limita a indicare soltanto quelle comunque riservate alla competenza dei soci (comma 2° dell'articolo) — a determinare su quali materie siano chiamati a decidere i soci, senza che un limite possa essere rappresentato dall'attività di gestione, e, dall'altro e a prescindere da ciò, qualsivoglia argomento concreto può essere sottoposto all'approvazione dei soci — e, quindi, sottratto alla competenza degli amministratori — sulla base della mera richiesta anche di un solo amministratore o di tanti soci che rappresentino almeno un terzo del capitale.

E ancora, sotto altra prospettiva, è sufficiente considerare che, al pari di quanto accade nella società in nome collettivo, anche nella società a responsabilità limitata si può prevedere un sistema di amministrazione non collegiale, bensì disgiuntivo o congiuntivo.

In definitiva, come viene sottolineato dalla generalità degli interpreti, oggi la società a responsabilità limitata, se continua a potere essere convenzionalmente modellata a somiglianza della società per azioni, può, però, venire modellata anche a somiglianza della società in nome collettivo, con specifico riferimento all'organizzazione e ai rapporti tra ente — e collettività dei soci — e suoi gestori.

A parere del Collegio, nessuna delle rationes che sono state individuate per spiegare la disposizione dell'art. 2941, n. 7, appare, quindi, in grado di offrire elementi decisivi di distinzione delle società di capitali e, per effetto dell'intervento del Giudice delle leggi, della società in accomandita semplice, rispetto alla società in nome collettivo, tali da giustificare la disparità di trattamento tra le prime e le seconde quanto alla disciplina della sospensione della prescrizione dell'azione sociale di responsabilità nei confronti degli amministratori.



Analoghe apparendo le situazioni, in specie se si confrontano la società a responsabilità limitata, dall'uno lato, e la società in nome collettivo, dall'altro, il mantenimento di quella disparità di trattamento rappresenterebbe pertanto una palese violazione del principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 Cost.

Sempre a parere del Collegio, le superiori considerazioni contribuiscono anche a fare ritenere non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2941, n. 7, anche in relazione all'art. 24 Cost., risolvendosi l'ingiustificata disparità di trattamento che essa introduce tra società di capitali e società in nome collettivo in una minorazione del diritto di difesa di questa seconda nei confronti degli illeciti compiuti dai propri amministratori.

*P.Q.M.*

*Il Collegio,*

*Visti gli artt. 1 legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 3 e 24 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2941, n. 7, c.c., nella parte in cui non prevede la sospensione della prescrizione tra la società in nome collettivo e i suoi amministratori per le azioni sociali di responsabilità nei loro confronti finché sono in carica;*

*conferma la sospensione del presente procedimento arbitrale, già disposta con ordinanza del 22 settembre 2014;*

*dispone, previa notificazione al Presidente del Consiglio dei ministri e alle parti del procedimento e comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento, la trasmissione della presente ordinanza alla Corte costituzionale, in una con tutti gli atti del procedimento e la prova delle predette notificazioni e comunicazioni.*

Padova, 7 novembre 2014

*prof. avv. Maurizio DE ACUTIS (Presidente del Collegio)*

*avv. Paolo CAPÈ (Arbitro)*

*dott. Paolo PICCOLI (Arbitro)*

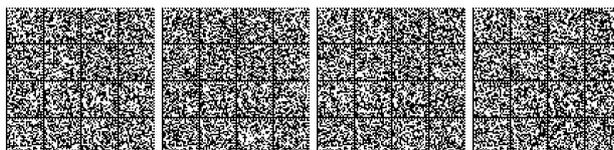
15C00066

N. 40

*Ordinanza del 9 ottobre 2014 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da ANICAV - Associazione nazionale degli industriali delle conserve alimentari vegetali ed altri contro la Camera di commercio, industria, artigianato, agricoltura di Parma ed altri.*

**Enti pubblici - Soppressione di enti pubblici economici statali posti sotto la vigilanza del Ministero dello sviluppo economico, denominati Stazioni sperimentali per l'industria, e trasferimento dei compiti ed attribuzioni degli stessi alle Camere di commercio indicate nell'allegato 2 del decreto-legge censurato - In particolare, soppressione della Stazione sperimentale per l'industria delle conserve alimentari (SSICA) di Parma e trasferimento delle relative funzioni alla CCIA di Parma - Violazione del principio di uguaglianza per l'ingiustificato trattamento di privilegio delle industrie conserviere della Provincia di Parma rispetto a quelle aventi sede in altre province italiane - Incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.**

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 7, comma 20.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 118.



## IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE SESTA)

Ha pronunciato la presente

## SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 4703 del 2012, proposto da: Anicav - Associazione nazionale degli industriali delle conserve alimentari vegetali, Agricola Tre Valli s.c.a.r.l., Doria s.p.a., Salvati Mario & C. s.p.a., in persona dei rispettivi rappresentanti legali, rappresentati e difesi dall'avvocato Angelo Clarizia, con domicilio eletto presso il medesimo difensore in Roma, via Principessa Clotilde n. 2;

Contro la Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Parma, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Franco Gaetano Scoca e Francesco Vetrò, con domicilio eletto presso il difensore del primo in Roma, via Giovanni Paisiello, 55;

Nei confronti di Stazione sperimentale per l'industria delle conserve alimentari, in persona del legale rappresentante, rappresentata e difesa dall'avvocato Carlo Sicuro, con domicilio eletto presso Fausta Marchese in Roma, via Palestro, 56;

Ministero dello sviluppo economico e Ministero dell'economia e delle finanze, in persona dei rispettivi rappresentanti, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici domiciliano in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Per la riforma della sentenza del T.A.R. Emilia-Romagna - Sez. staccata di Parma: Sezione I n. 138/2012, resa tra le parti, concernente trasferimento dei compiti e delle attribuzioni del personale e delle risorse strumentali e finanziarie delle soppresse stazioni sperimentali per l'industria;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Parma, della Stazione sperimentale per l'industria delle conserve alimentari vegetali, del Ministero dello sviluppo economico e del Ministero dell'economia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 18 marzo 2014, il consigliere di Stato Giulio Castriota Scanderbeg e uditi per le parti l'avvocato Clarizia, l'avvocato Alessandro Gigli, per delega dell'avvocato Franco Gaetano Scoca, l'avvocato Vetrò e l'avvocato dello Stato Grasso;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO E DIRITTO

1. L'A.N.I.C.A.V. (Associazione nazionale degli industriali delle conserve alimentari vegetali), unitamente alle società Agricola Tre Valli s.c.a.r.l., la Doria s.p.a. e Salvati Mario & C. s.p.a. (attive nel settore delle conserve alimentari), impugnano la sentenza del Tribunale amministrativo regionale dell'Emilia-Romagna, sez. di Parma, 30 marzo 2012, n. 138 che ha dichiarato inammissibile per difetto di interesse il ricorso di primo grado dagli stessi proposto per l'annullamento: *a)* della delibera 14 giugno 2010, n. 116 della Camera di commercio di Parma con la quale, in attuazione dell'art. 7, comma 20, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, è stata istituita l'Azienda speciale della Camera di commercio di Parma denominata Stazione sperimentale per l'industria delle conserve alimentari; *b)* del decreto del Ministro dello sviluppo economico, adottato di concerto con il Ministro dell'economia, 1° aprile 2011, recante "tempi e modalità di trasferimento dei compiti e delle attribuzioni, del personale e delle risorse strumentali e finanziarie delle soppresse Stazioni sperimentali per l'industria" (oggetto dei primi motivi aggiunti di primo grado); *c)* della delibera della Camera di commercio di Parma 4 luglio 2011, n. 143, con cui sono state sostanzialmente confermate le decisioni precedentemente assunte in ordine alla costituzione della predetta azienda speciale (oggetto dei secondi motivi aggiunti).



Le appellanti lamentano la erroneità della sentenza impugnata, e ne chiedono la riforma sia nella parte in cui la stessa ha rilevato il difetto di interesse delle originarie ricorrenti a censurare l'assetto organizzativo del nuovo ente derivante dalla soppressione della Stazione sperimentale statale, sotto il profilo che nessun profilo di pregiudizio sarebbe ravvisabile per le loro ragioni, sia nella parte in cui, con motivazione ultronea, il giudice di primo grado ha rilevato la infondatezza nel merito delle censure dedotte.

Insistono le appellanti per la integrale riforma della sentenza sul rilievo della sussistenza di un loro evidente e diretto interesse al ripristino della soppressa Stazione sperimentale di matrice statale, ai cui oneri di mantenimento direttamente provvedevano e di cui nominavano, per il tramite della (appellante) associazione di categoria, due componenti del consiglio di amministrazione. Reiterano altresì le appellanti gli argomenti, già inutilmente fatti valere dinanzi al giudice di prime cure, in ordine alla fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 20, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, sollevata in relazione agli articoli 3, 97 e 118 della Costituzione.

2. Si sono costituiti in giudizio il Ministero dello sviluppo economico, la Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Parma nonché l'Azienda speciale denominata Stazione sperimentale per l'industria delle conserve alimentari per resistere all'appello e per chiederne la reiezione.

Le parti hanno illustrato con successive memorie le loro rispettive difese in vista dell'udienza pubblica di discussione del ricorso.

All'udienza del 18 marzo 2014 la causa è stata trattenuta per la sentenza.

3. Rileva il Collegio che l'appello può essere definito, nei sensi di cui appresso, solo limitatamente alla censurata declaratoria di inammissibilità, per difetto di interesse, del ricorso e dei motivi aggiunti di primo grado.

Per contro, ai fini dell'esame delle questioni di merito oggetto del ricorso di primo grado, risulta pregiudiziale la delibazione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 20, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 sollevata, come già anticipato, in relazione agli artt. 3, 97 e 118 della Costituzione.

4. Va premesso che con l'art. 7 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122), è stata disposta la soppressione di alcuni enti pubblici economici statali posti sotto la vigilanza del Ministero dello sviluppo economico, denominati Stazioni sperimentali per l'industria, ed è stato fatto luogo al trasferimento dei compiti e delle attribuzioni precedentemente svolti dai medesimi enti alle Camere di commercio indicate nell'allegato 2 dello stesso decreto.

Per quel che rileva nel presente giudizio, in base alla citata disposizione normativa, la Camera di commercio di Parma, è stato individuato quale ente conferitario della Stazione sperimentale per l'industria delle conserve alimentari vegetali.

5. Con la impugnata delibera 14 giugno 2010, n. 116, l'ente camerale parmense ha immediatamente costituito un'azienda speciale, denominata anch'essa Stazione sperimentale per l'industria delle conserve alimentari, alla quale sono stati attribuiti i compiti e le funzioni già precedentemente esercitati dall'ente pubblico statale denominato Stazione sperimentale per l'industria delle conserve alimentari. La costituzione dell'azienda speciale è avvenuta prima ancora che nel testo dell'art. 7, comma 20, ultimo alinea, del decreto-legge n. 78 del 2010, fosse inserita, ad opera della legge di conversione 30 luglio 2010, n. 122, la previsione di un decreto ministeriale attuativo che avrebbe dovuto dettare (come poi in effetti avvenuto con il decreto 1° aprile 2011) tempi e modalità di trasferimento dei compiti e delle attribuzioni già in capo alle stazioni sperimentali nazionali.

Tale ultima circostanza, che ha determinato lo sfasamento temporale dell'atto istitutivo rispetto alla tempistica impressa dalla legge di conversione del decreto, ha dato corpo al motivo di censura di difetto di attribuzioni, in capo alla Camera di commercio di Parma, di istituire la suddetta azienda speciale prima dell'adozione del relativo decreto attuativo (per quanto, si ripete, lo stesso non fosse originariamente previsto nel testo del decreto-legge). Inoltre, le appellanti hanno contestato, sotto ulteriori svariati profili, la legittimità di tale delibera nonché degli atti sopravvenuti gravati con motivi aggiunti (vale a dire il decreto del Ministero dello sviluppo economico 1° aprile 2011 e la delibera della Camera di commercio di Parma 4 luglio 2011, n. 143), lamentando, ancor prima, che la sentenza di primo grado avrebbe del tutto erroneamente ritenuto insussistente l'interesse al ricorso delle odierne deducenti,

6. Per ragioni di ordine logico, va pertanto affrontata prioritariamente la questione dell'interesse a ricorrere in capo alle odierne appellanti, ritenuta insussistente, nella decisione qui censurata, dal giudice di primo grado.

Il Tar, nella impugnata sentenza, ha sul punto ritenuto che "non è dato ravvisare in quale aspetto dei censurati atti la parte ricorrente ritenga inverato un vulnus al proprio interesse" e che ciò sarebbe confermato dagli stessi dati forniti *ex post* dalla azienda speciale camerale " laddove essa ha rappresentato che, a seguito del passaggio di funzioni per cui è causa, per i contribuenti nulla è cambiato, dal momento che gli stessi hanno accesso agli stessi servizi, nelle stesse sedi, presso gli stessi laboratori, con il medesimo personale, versando gli stessi contributi".



Ad ulteriore conferma del rilevato difetto di interesse a censurare il nuovo assetto organizzativo delle funzioni trasferite all'ente camerale della provincia di Parma, il giudice di primo grado adduce il dato fattuale del consistente accesso, *medio tempore* intervenuto da parte delle odierne società appellanti, ai servizi della azienda speciale facente capo alla Camera di commercio di Parma (quali corsi formativi, convegni, analisi di laboratorio, progetti di ricerca e similia), a dimostrazione che per gli originari ricorrenti nulla sarebbe sostanzialmente cambiato (dove il rilevato difetto di interesse alla impugnazione degli atti) a seguito del trasferimento di compiti e funzioni dall'ente economico statale all'ente camerale della provincia di Parma e, da questo, alla neo istituita azienda speciale.

Le appellanti evidenziano la contraddittorietà e la erroneità della motivazione della sentenza di primo grado nelle parti d'ianzi richiamate.

Il Collegio ritiene che tali censure d'appello siano condivisibili.

A prescindere dal non condivisibile profilo di censura relativo alla asserita contraddittorietà della motivazione ostesa nella sentenza definitiva di primo grado rispetto a quanto rilevato dallo stesso giudice, in punto di interesse a ricorrere, nella sede cautelare (la pronuncia cautelare ha di per sé natura interinale e non ha mai natura di "precedente" vincolante, tanto meno sulla ricorrenza delle condizioni dell'azione), il Collegio ritiene nondimeno che l'interesse al ricorso in capo agli originari ricorrenti sia ben evidente e vada ritenuto sussistente, già alla luce del dato fattuale secondo cui le società ricorrenti hanno sede operativa al di fuori della provincia di Parma e che l'associazione ricorrente rappresenta le imprese di categoria operanti anch'esse su tutto il territorio nazionale.

Ora, proprio tale ampia dimensione dello spazio economico operativo dei soggetti ricorrenti, connessa all'assenza di collegamento (anche solo sul piano formale della fissazione della sede legale) con il territorio della provincia di Parma (e cioè con il perimetro operativo e rappresentativo dell'ente camerale appellato), rende evidente il loro interesse a censurare il nuovo assetto organizzativo delle funzioni trasferite, sotto il dedotto profilo che l'esercizio unitario delle stesse funzioni sarebbe meglio garantito da un ente pubblico a carattere nazionale (quale la soppressa Stazione sperimentale) piuttosto che da un ente locale quale la Camera di commercio di Parma (e, per essa, dall'azienda speciale a tal uopo costituita).

La notazione è assorbente e dà conto della sussistenza dell'interesse processuale in capo agli originari soggetti ricorrenti anche senza considerare i pur rilevanti profili connessi alla maggiore rappresentatività, per le imprese aventi sede al di fuori della provincia di Parma, che il vecchio assetto organizzativo dell'ente nazionale assicurava rispetto al nuovo modello camerale, in cui è per converso prevalente, a termini dello statuto della locale camera di commercio, l'apporto delle imprese operanti in ambito provinciale agli organi rappresentativi dell'ente.

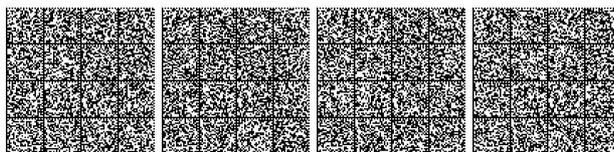
Per superare l'evidenza, nel caso qui dato, dell'interesse al ricorso, quale imprescindibile condizione dell'azione processuale, non potrebbe d'altra parte riconnettersi rilievo all'elemento di fatto — prospettato dalle odierne appellate — rappresentato dalla utilizzazione da parte delle società appellanti dei servizi *medio tempore* resi dall'ente camerale. Tale elemento, peraltro connesso alla necessità di usufruire, nell'immediato, di servizi non erogabili da soggetti diversi dalla neo istituita azienda speciale presso la Camera di commercio di Parma, lungi dal configurare una sorta di inammissibile acquiescenza al nuovo assetto organizzativo delle funzioni trasferite a livello locale, non potrebbe elidere, a parer del Collegio, l'interesse a veder modificato *pro futuro* l'assetto del modello ordinamentale, a mezzo del ripristino dell'ente soppresso ed il ritorno ad una allocazione a livello centrale delle stesse funzioni trasferite.

Sussiste, pertanto, sulla base dei rilievi esposti, l'interesse delle odierne parti appellanti alla proposizione del ricorso di primo grado. La sentenza impugnata va *in parte qua* riformata, risultando ammissibile il ricorso di prime cure.

7. Venendo ora a trattare della questione centrale del giudizio che, come detto, investe la legittimità degli atti con i quali la Camera di commercio di Parma ha istituito la più volte citata azienda speciale, il Collegio ritiene che sia prioritario l'esame della questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 20, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) sollevata, già nell'ambito del ricorso di primo grado e qui reiterata dalle parti appellanti, in relazione alla prospettata violazione dei parametri costituzionali compendiate negli artt. 3, 97 e 118 della Costituzione.

8. Appare anzitutto indubbia, ai fini della definizione del presente giudizio, la rilevanza della proposta questione di legittimità costituzionale posto che tutti gli atti in primo grado impugnati hanno assunto a base giuridica la disposizione qui censurata sul piano della legittimità costituzionale, di tal che l'effetto caducatorio di un'eventuale sentenza dichiarativa della illegittimità della disposizione attingerebbe gli stessi atti impugnati, determinandone l'annullamento per invalidità derivata.

9. Quanto ai profili di illegittimità costituzionale della più volte citata disposizione normativa, per come evidenziati negli scritti difensivi delle parti appellanti, vale osservare che le stesse hanno prioritariamente dedotto come appaia irragionevole che la disposizione censurata, inserita in un quadro normativo volto al miglioramento della competitività dell'intero sistema produttivo del Paese, abbia attribuito le funzioni di promozione e di sostegno all'innovazione ed



alla ricerca, in un settore strategico per tutte le imprese del settore operanti sul territorio nazionale, ad un ente, quale la Camera di commercio di Parma, avente attribuzioni territorialmente e funzionalmente limitate. Sotto tal profilo, la disposizione sarebbe in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, se si considera che alle imprese del settore operanti nella provincia di Parma sarebbe garantito un livello di rappresentatività ben superiore a quella, sempre del settore dell'industria conserviera nazionale, aventi sede operativa in altre province italiane (le quali sono sformite di poteri rappresentativi in seno alla camera di commercio di Parma, laddove contribuivano a nominare due componenti del consiglio di amministrazione nell'ambito della soppressa Stazione sperimentale nazionale).

Sotto altro riguardo le appellanti hanno prospettato un possibile *vulnus*, recato dalla disposizione normativa in esame, ai principi del buon andamento e della imparzialità dell'organizzazione amministrativa. Sul punto è stato dedotto che, da un lato, la Camera di commercio di Parma non avrebbe la struttura e le competenze per assicurare il corretto esercizio delle funzioni amministrative trasferite e, dall'altro, non potrebbe assicurare l'osservanza del principio di imparzialità, essendo statutariamente deputata a rappresentare gli interessi delle imprese operanti nella provincia di Parma.

Da ultimo, secondo le appellanti, la norma *de qua* si porrebbe in aperto contrasto con l'art. 118 della Costituzione dal momento che attribuisce a livello locale compiti e funzioni amministrative che, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, dovrebbero essere allocati a livello statale perché ne sia garantito l'unitario e più efficiente esercizio nell'interesse di tutte le imprese conserviere nazionali.

10. Il Collegio ritiene che la questione di legittimità costituzionale della citata disposizione normativa, nei termini dianzi succintamente riportati, oltre che rilevante ai fini decisori, non sia manifestamente infondata e che ne vada pertanto rimesso l'esame della Corte costituzionale.

11. Va premesso anzitutto, sul piano sistematico, che il citato art. 7, comma 10, del decreto-legge n. 78 del 2010 (recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) è inserito nel capo II dello stesso decreto, la cui rubrica è titolata "riduzione del costo degli apparati politici ed amministrativi".

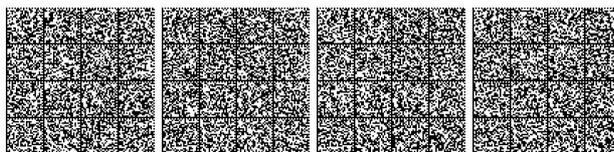
Già dal titolo della rubrica risulta evidente che la *ratio* sottesa all'intervento legislativo, e che d'altronde permea le restanti disposizioni del capo in esame, sia quella di perseguire un significativo risparmio di spesa attraverso la soppressione di enti ritenuti costosi per l'erario e non più strategici per il perseguimento dell'interesse pubblico nazionale.

Senonchè, già sotto tale primo aspetto, la disposizione censurata esibisce profili di immediata irragionevolezza ove si consideri che la soppressa Stazione sperimentale, al pari della neo istituita azienda speciale camerale, risultava finanziata in misura preponderante con i contributi delle imprese del settore conserviero e che la stessa legge si premurava di precisare che "gli stanziamenti finanziari a carico del bilancio dello Stato previsti, alla data di entrata in vigore del presente provvedimento, per il funzionamento dei predetti enti pubblici confluiscono nello stato di previsione della spesa o nei bilanci delle amministrazioni alle quali sono trasferiti i relativi compiti ed attribuzioni, insieme alle eventuali contribuzioni a carico degli utenti dei servizi per le attività rese dai medesimi enti pubblici"; di tal che non appare ricorrere nel caso di specie la primaria finalità perseguita dal legislatore, coincidente con esigenze di risparmio della spesa pubblica.

12. Ma anche a prescindere da tale pur rilevante profilo di irragionevolezza della disposizione, che in ogni caso si riverbera nella violazione del canone costituzionale di uguaglianza sancito all'art. 3 della Cost. (secondo l'interpretazione, non letterale e formalistica, che di tale disposizione si rinviene nella giurisprudenza costituzionale), la stessa suscita ulteriori e ancor più evidenti dubbi di legittimità costituzionale sotto tre distinti profili, correttamente posti in rilievo dalle parti appellanti.

Anzitutto, non appare manifestamente infondato il motivo attinente, sotto distinto profilo, la violazione del principio di uguaglianza sancito dal richiamato art. 3 della Costituzione, sul piano della discriminazione tra operatori economici attivi nello stesso settore dell'industria conserviera in ambito nazionale.

Per vero, la determinazione assunta in via legislativa di attribuire le funzioni di promozione e di sostegno all'innovazione e alla ricerca finalizzate al miglioramento della competitività dell'intero sistema produttivo nazionale ad un ente avente attribuzioni territorialmente e funzionalmente limitate, rappresentativo soltanto dei propri iscritti e degli interessi connessi allo sviluppo economico ed industriale dell'ambito circoscrizionale della provincia di Parma risulta contraria al principio di uguaglianza, posto che gli operatori non aventi sede operativa nella suddetta provincia potrebbero essere discriminati, in ragione, a tacer d'altro, della minor rappresentatività negli organi camerale rispetto agli imprenditori della provincia di Parma, nella determinazione delle politiche gestionali e nelle scelte strategiche della azienda speciale posta sotto il controllo diretto della Camera di commercio di Parma (si pensi, solo ad esempio, alla scelta delle produzioni agricole da sostenere e incentivare in rapporto alle esigenze dell'industria conserviera).



13. Sotto altro profilo, il trasferimento dei compiti e delle funzioni suindicate all'ente camerale della provincia di Parma appare in contrasto con i principi di buon andamento e di imparzialità dell'organizzazione amministrativa (art. 97 Cost.), se si considera che l'ente camerale di Parma non ha competenze e strutture adeguate ad assicurare il corretto ed unitario esercizio delle funzioni trasferite su tutto il territorio nazionale.

Inoltre, appare evidente il *vulnus* al principio di imparzialità dell'agire amministrativo che il nuovo assetto organizzativo introdotto dalla disposizione normativa censurata riverbera nella gestione della stazione sperimentale per l'industria alimentare posto che la Camera di commercio di Parma, dovendo per legge e per statuto perseguire esclusivamente gli interessi dei propri iscritti e del tessuto economico della provincia di appartenenza, non appare ente adeguato a svolgere in modo imparziale le attribuzioni conferite in favore di tutti gli imprenditori del settore conserviero operanti a livello nazionale.

14. Da ultimo, non appare manifestamente infondata la prospettata violazione del parametro costituzionale compendiato nell'art. 118 della Costituzione, e dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza che ne costituiscono corollario, sotto il profilo che il trasferimento delle funzioni amministrative ad un livello di governo territorialmente più prossimo ai destinatari delle prestazioni trasferite, in tanto può risultare aderente al modello di sussidiarietà verticale delineato in Costituzione, in quanto lo stesso si traduca in una soluzione comunque adeguata ed efficiente, capace di garantire il corretto ed omogeneo esercizio delle funzioni trasferite su tutto il territorio di riferimento.

Nel caso in esame si sono già espone le ragioni che avrebbero consigliato il mantenimento a livello centrale delle funzioni trasferite, tenuto conto che la dimensione locale dell'istituto camerale non sembrerebbe *prima facie* compatibile con l'ottimale ed unitario esercizio di quelle funzioni in favore di tutti gli operatori della industria conserviera nazionale.

D'altra parte lo stesso art. 1 della citata legge di riordino del sistema camerale (l. n. 580 del 1993) nello stabilire che le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura sono enti pubblici dotati di autonomia funzionale che svolgono, nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza, sulla base del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118 della Costituzione, funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese, curandone lo sviluppo nell'ambito delle economie locali, imprime agli enti camerali un perimetro d'azione necessariamente localistico che appare inconciliabile, proprio in corretta applicazione del principio di sussidiarietà, con la proficua tutela di interessi di categoria che trascendono l'ambito strettamente locale.

In senso contrario, da ultimo, non potrebbe condurre il rilievo dell'appellato ente camerale secondo cui il recupero della rappresentatività a livello nazionale degli interessi della categoria della Camera di commercio di Parma avverrebbe a livello di Unioncamere, e cioè dell'ente autonomo che coinvolge l'unione delle camere di commercio italiane.

È bensì vero che, in base allo Statuto di Unioncamere (art. 2) nonché ai sensi dell'art. 7 della legge 29 dicembre 1993, n. 580 (recante il riordinamento delle camere di commercio, industria, agricoltura e artigianato), Unioncamere rappresenta gli interessi generali delle camere di commercio presenti sul territorio nazionale; ma tale rappresentanza, proprio perchè riferita agli interessi generali del sistema camerale italiano, non incide sulla sfera di autonomia di ciascuna camera di commercio nell'organizzazione dei propri servizi, nonchè dei compiti e delle specifiche funzioni affidati alle loro cure, vieppiù quando, come nel caso in esame, gli stessi siano trasferiti ad organismi appositamente istituiti e posti sotto la diretta vigilanza dell'ente camerale territoriale.

Di qui la non manifesta infondatezza della ipotizzata violazione, da parte della disposizione normativa qui in esame, dei principi di differenziazione, sussidiarietà ed adeguatezza compendiati nell'art. 118 della Costituzione.

In definitiva, per le suesposte considerazioni, ferma la statuizione sulla ammissibilità del ricorso di primo grado, il giudizio va sospeso e va disposta la immediata trasmissione degli atti di causa alla Corte costituzionale per la risoluzione della dianzi esposta questione di legittimità costituzionalità.

Le spese del presente grado di giudizio saranno liquidate in sede di sentenza definitiva.

*P.Q.M.*

*Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), parzialmente e non definitivamente pronunciando sull'appello (RG n. 4703/12), come in epigrafe proposto, così provvede:*

*Dichiara ammissibile, nei sensi di cui in motivazione, il ricorso di primo grado, in riforma sul punto della impugnata sentenza;*



*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 3, 97 e 118 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 20, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (nel testo coordinato con il richiamato allegato 2) convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122 e dispone la immediata trasmissione degli atti di causa alla Corte costituzionale per la risoluzione della relativa questione;*

*Ordina che a cura della segreteria della sezione la presente ordinanza-sentenza parziale sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica;*

*Riserva alla decisione definitiva la pronuncia sulle spese.*

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 18 marzo 2014 con l'intervento dei magistrati:

Luciano Barra Caracciolo, Presidente;

Vito Carella, Consigliere;

Claudio Contessa, Consigliere;

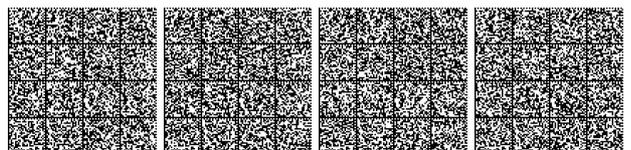
Giulio Castriota Scanderbeg, Consigliere, Estensore;

Bernhard Lageder, Consigliere.

*Il Presidente:* LUCIANO BARRA CARACCILO

*L'estensore:* GIULIO CASTRIOTA SCANDERBEG

15C00067





---

# RETTIFICHE

---

**Avvertenza.** — **L'avviso di rettifica** dà notizia dell'avvenuta correzione di errori materiali contenuti nell'originale o nella copia del provvedimento inviato per la pubblicazione alla *Gazzetta Ufficiale*. **L'errata corrige** rimedia, invece, ad errori verificatisi nella stampa del provvedimento nella *Gazzetta Ufficiale*.

---

## ERRATA-CORRIGE

---

### **Comunicato relativo al ricorso n. 60 depositato il 18 agosto 2014, del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana. (Ricorso pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - 1ª serie speciale - n. 43 del 15 ottobre 2014).**

Nel testo del ricorso citato in epigrafe, pubblicato nella sopraindicata *Gazzetta Ufficiale*, alla pag. 36, prima dell'Art. 1. si intendono inseriti i seguenti paragrafi:

«L'Assemblea Regionale Siciliana, nella seduta del 1° agosto 2014, ha approvato il disegno di legge n. 478 dal titolo "Benefici in favore dei testimoni di giustizia", pervenuto a questo Commissariato dello Stato per la Regione Siciliana, ai sensi e per gli effetti dell'art. 28 dello Statuto Speciale, il 4 agosto 2014.

L'art. 1, primo comma, che di seguito si trascrive, dispone l'estensione ai testimoni di giustizia o al rispettivo figlio dei benefici previsti dall'art. 4, commi 1 e 1-bis della legge regionale 13 settembre 1999, n. 20 in favore delle vittime di mafia e dei loro familiari.».

**15E00112**

---

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

---

(WI-GU-2015-GUR-012) Roma, 2015 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



## MODALITÀ PER LA VENDITA

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

- **presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- **presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti [www.ipzs.it](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 S.p.A.  
Vendita Gazzetta Ufficiale  
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.



  
**GAZZETTA UFFICIALE**  
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

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

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)**

	<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
<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 UE: <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 PUBBLICI**

*(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%.**

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

Abbonamento annuo	€ <b>190,00</b>
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ <b>180,50</b>
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

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

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

**N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.**

**RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

\* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 7,00

