

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 156° - Numero 47

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 25 novembre 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. **233.** Sentenza 21 ottobre - 19 novembre 2015
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Edilizia e urbanistica - Disposizioni in materia di medie e grandi strutture di vendita (Istituzione e disciplina della conferenza di copianificazione - Sanzioni per opere ed interventi edilizi abusivi anteriori al 1° settembre 1967 e al 17 marzo 1985).
 - Legge della Regione Toscana 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio), artt. 25, 26, 27, 207 e 208.
 - Pag. 1
- N. **234.** Sentenza 22 settembre - 19 novembre 2015
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Professioni - Notaio - Destituzione a seguito di condanna per uno dei reati indicati dall'art. 159, comma 3, della legge notarile - Divieto di riabilitazione.
 - Legge 16 febbraio 1913, n. 89 (Ordinamento del notariato e degli archivi notarili), art. 159, comma 3, come sostituito dall'art. 47 del decreto legislativo 1° agosto 2006, n. 249 (Norme in materia di procedimento disciplinare a carico dei notai, in attuazione dell'articolo 7, comma 1, lettera e, della legge 28 novembre 2005, n. 246).
 - Pag. 11
- N. **235.** Sentenza 6 ottobre - 19 novembre 2015
 Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.
Corte dei conti, Sezione delle autonomie - Controllo sui rendiconti dei Gruppi consiliari della Regione Emilia Romagna relativi all'esercizio finanziario 2012.
 - Nota del Presidente della sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna n. 3660 del 10 luglio 2013, di trasmissione della deliberazione n. 249 del 2013; nota del Procuratore regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna n. 5190 del 9 luglio 2014; atti di contestazione di responsabilità e invito a dedurre della Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna del 5 giugno 2014 e date successive; atti di citazione della Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna del 3 dicembre 2014 e date successive.
 - Pag. 16
- N. **236.** Sentenza 20 ottobre - 19 novembre 2015
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Elezioni - Sospensione e decadenza di diritto degli amministratori locali in caso di condanna non definitiva per determinati delitti (nel caso di specie abuso d'ufficio) - Applicazione della causa ostativa ai mandati in corso all'entrata in vigore della norma.
 - Decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190), art. 11, comma 1, lettera a), in relazione all'art. 10, comma 1, lettera c), del medesimo decreto legislativo.
 - Pag. 29



N. 237. Sentenza 21 ottobre - 19 novembre 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Patrocinio a spese dello Stato - Condizioni per l'ammissione al patrocinio - Incremento, per il solo processo penale, del limite reddituale nel caso di coniugi e familiari conviventi.

- Decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di spese di giustizia - Testo B), artt. 76, comma 2, e 92, come riprodotti nel decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - Testo A).

..... Pag. 41

N. 238. Sentenza 3 - 19 novembre 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Patto di stabilità - Concorso delle autonomie speciali agli obiettivi di finanza pubblica, in termini di contenimenti di spesa.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2014), art. 1, commi 499, 500, 502 e 504.

..... Pag. 46

N. 239. Sentenza 3 - 19 novembre 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Patto di stabilità - Concorso delle autonomie speciali agli obiettivi di finanza pubblica, in termini di contenimenti di spesa.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014), art. 1, commi 526 e 527.

..... Pag. 55

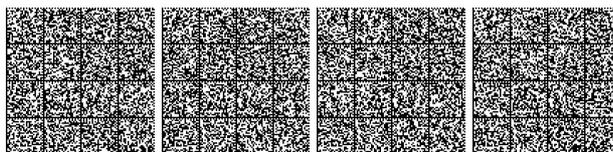
ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 90. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 9 ottobre 2015 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Parchi e riserve naturali - Norme della Regione Piemonte - Previsione che agli oneri per la gestione delle riserve naturali dei Sacri Monti si fa fronte con risorse della medesima UPB - Previsione, per ciascun anno del biennio 2016-2017, che agli oneri di cui al comma 1 e per le spese di investimento per memoria, si provvede con le risorse finanziarie dell'UPB A20021 e dell'UPB A20022 del bilancio regionale - Ricorso del Governo.

- Legge della Regione Piemonte 3 agosto 2015, n. 19 (Riordino del sistema di gestione delle aree protette regionali e nuove norme in materia di Sacri Monti. Modifiche alla legge regionale 29 giugno 2009, n. 19 (Testo unico sulla tutela delle aree naturali e della biodiversità), art. 42, comma 2.

..... Pag. 66



- N. 91. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 13 ottobre 2015
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Norme della Regione Basilicata - Possibilità di conferire in discarica fino al 31 agosto 2016 rifiuti solidi urbani non pericolosi, previo trito-vagliatura e biostabilizzazione anche parziale della frazione organica - Ricorso del Governo.

- Legge della Regione Basilicata 13 agosto 2015, n. 35 (Disposizioni urgenti inerenti misure di salvaguardia ambientale in materia di gestione del ciclo dei rifiuti), art. 1, nella parte in cui sostituisce l'art. 42, commi 6 e 8, della legge della Regione Basilicata 18 agosto 2014, n. 26 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2014 e del bilancio pluriennale 2014/2016).

-

..... Pag. 68

- N. 245. Ordinanza della Corte di assise d'appello di Roma del 25 giugno 2015

Processo penale - Accertamenti tecnici non ripetibili - Inapplicabilità delle garanzie difensive previste alle attività di individuazione e prelievo di reperti utili per la ricerca del DNA.

- Codice di procedura penale, art. 360.

-

..... Pag. 70

- N. 246. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia del 26 giugno 2015

Militari - Codice dell'ordinamento militare - Perdita del grado, senza giudizio disciplinare, del militare condannato con sentenza definitiva non condizionalmente sospesa, per reato non colposo che comporti la pena accessoria della rimozione o della interdizione temporanea dai pubblici uffici.

- Decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), artt. 866, comma 1, in combinato disposto con gli artt. 867, comma 3, e 923.

-

..... Pag. 72

- N. 247. Ordinanza del G.I.P. del Tribunale di Nola del 22 giugno 2015

Reati e pene - Produzione, traffico e detenzione illecita di sostanze stupefacenti o psicotrope - Provvedimenti a tutela della sicurezza pubblica - Misure di prevenzione applicate dal questore - Previsione di sanzione penale in caso di contravvenzione alle prescrizioni imposte.

- D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), art. 75-bis, comma 6, inserito dall'art. 4-quater del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309), convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2006, n. 49.

-

..... Pag. 78



- N. **248.** Ordinanza del Tribunale di Treviso del 16 settembre 2014
Reati e pene - Reato di omesso versamento di ritenute certificate - Fatti commessi sino al 17 settembre 2011 - Previsione di una soglia di punibilità inferiore alla soglia di punibilità di 103.291,38 euro.
 - Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), art. 10-*bis*.
 - Pag. 82
- N. **249.** Ordinanza del Consiglio di Stato del 22 maggio 2015
Enti locali - Prevista possibilità di distacco temporaneo di propri dipendenti presso gli organismi nazionali e regionali dell'Anci, dell'Upi, dell'Aiccre, dell'Uncem, della Cispel - Mancata previsione della possibilità di distaccare tale personale anche in associazioni diverse da quelle tassativamente indicate.
 - Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), art. 271, comma 2.
 - Pag. 84
- N. **250.** Ordinanza del Tribunale di Foggia del 13 marzo 2008
Contratto di agenzia - Indennità all'agente in caso di cessazione del rapporto - Condizioni perché sia dovuta - Sufficienza, in base all'art. 1751, primo comma, del codice civile, nel testo sostituito dal decreto legislativo n. 303 del 1991, di almeno una delle due condizioni (Meritevolezza ed Equità) cumulativamente richieste dalla direttiva n. 86/653/CEE.
 - Codice civile, art. 1751, primo comma, nel testo sostituito dall'art. 4 del decreto legislativo 10 settembre 1991, n. 303 (Attuazione della direttiva 86/653/CEE relativa al coordinamento dei diritti degli Stati membri concernenti gli agenti commerciali indipendenti, a norma dell'art. 15 della legge 29 dicembre 1990, n. 428. Legge comunitaria 1990).
 - Pag. 88
- N. **251.** Ordinanza della Corte d'appello di Firenze del 4 maggio 2015
Sanzioni amministrative - Sanzioni amministrative emesse dalla CONSOB nei confronti di esponenti del consiglio di amministrazione del Monte dei Paschi di Siena - Prevista opposizione alla Corte d'appello in camera di consiglio.
 - Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), art. 195, comma 7.
 - Pag. 93
- N. **252.** Ordinanza della Corte d'appello di Firenze dell'11 giugno 2015
Sanzioni amministrative - Sanzioni amministrative emesse dalla CONSOB nei confronti di esponenti del consiglio di amministrazione del Monte dei Paschi di Siena - Prevista opposizione alla Corte d'appello in camera di consiglio.
 - Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), art. 195, comma 7.
 - Pag. 97



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 233

Sentenza 21 ottobre - 19 novembre 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Disposizioni in materia di medie e grandi strutture di vendita (Istituzione e disciplina della conferenza di copianificazione - Sanzioni per opere ed interventi edilizi abusivi anteriori al 1° settembre 1967 e al 17 marzo 1985).

– Legge della Regione Toscana 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio), artt. 25, 26, 27, 207 e 208.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici : 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. 25, 26, 27, 207 e 208 della legge della Regione Toscana 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 9-15 gennaio 2015, depositato in cancelleria il 13 gennaio 2015 ed iscritto al n. 3 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 20 ottobre 2015 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Silvia Fantappiè per la Regione Toscana.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso spedito per la notifica il 9 gennaio 2015 e depositato nella cancelleria di questa Corte il successivo 13 gennaio 2015, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera e), della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 25, 26 e 27 della legge della Regione Toscana 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio), e, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale degli artt. 207 e 208 della medesima legge.



1.1.- Con il primo motivo di ricorso, l'Avvocatura generale dello Stato osserva che gli artt. 25, 26 e 27 della legge della Regione Toscana n. 65 del 2014, ponendosi in contrasto con le norme di liberalizzazione contenute nell'art. 31, comma 2, 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, e nell'art. 1, comma 1, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27, violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. che assegna allo Stato «la tutela della concorrenza».

Il ricorrente lamenta che, in base alle disposizioni impugnate, siano subordinate al parere favorevole della cosiddetta conferenza di copianificazione le previsioni di trasformazione che comportano impegno di suolo non edificato all'esterno del perimetro del territorio urbanizzato (art. 25), e quelle relative alle aggregazioni di medie strutture di vendita aventi effetti assimilabili a quelli delle grandi strutture (art. 26, comma 1). Inoltre, ricorda che, secondo quanto disposto dall'art. 27 della medesima legge, sono subordinate al parere della predetta conferenza le previsioni di medie strutture di vendita che comportano impegno di suolo non edificato al di fuori del perimetro del territorio urbanizzato, sempre che «risultino: a) non inferiori a 2.000 metri quadrati di superficie di vendita per i comuni di cui all'articolo 15, comma 1, lettera e), numero 2), della legge regionale 7 febbraio 2005, n. 28 (Codice del Commercio. Testo unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti); b) non inferiori a 1.000 metri quadrati di superficie di vendita per i comuni diversi da quelli di cui all'articolo 15, comma 1, lettera e), numero 2), della l.r. 28/2005» (art. 27).

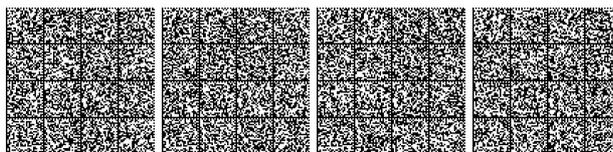
Nell'esprimere il proprio parere - sottolinea ancora l'Avvocatura generale dello Stato - la conferenza di copianificazione deve verificare dette previsioni, tenendo conto dei seguenti criteri: «a) la capacità di assorbimento, da parte dell'infrastrutturazione stradale e ferroviaria presente nel territorio del comune e in quello dell'ambito di interesse sovracomunale, del carico di utenze potenziali connesso al nuovo esercizio; b) il livello di emissioni inquinanti, comprensivo dell'incremento dovuto alla movimentazione veicolare attesa dalla nuova struttura di vendita; c) la sostenibilità rispetto alla tutela del valore paesaggistico dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'Organizzazione delle Nazioni unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO) [...]; d) le conseguenze attese sulla permanenza degli esercizi commerciali di prossimità, al fine di garantire i servizi essenziali nelle aree più scarsamente popolate; e) le conseguenze attese sui caratteri specifici e sulle attività presenti nei centri storici compresi nell'ambito sovracomunale, e le necessarie garanzie di permanenza delle attività commerciali d'interesse storico, di tradizione e di tipicità» (art. 26, comma 2). All'esito della propria verifica, la conferenza di copianificazione «indica gli eventuali interventi compensativi degli effetti indotti sul territorio» (art. 25, comma 5).

Così ricostruito il quadro normativo, l'Avvocatura generale dello Stato ritiene che le disposizioni impugnate, pur se relative a motivazioni di tipo urbanistico, aggraverebbero il procedimento autorizzatorio per le medie strutture di vendita in forma aggregata, anche attraverso la previsione di interventi compensativi, «creando, di fatto, ulteriori tipologie di strutture commerciali».

Osserva, inoltre, che, con tali disposizioni, la Regione Toscana si proporrebbe di tutelare gli esercizi di vicinato con strumenti non conformi al diritto dell'Unione europea. A tal fine, richiama la sentenza n. 165 del 2014 di questa Corte, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 20 della legge della Regione Toscana 28 settembre 2012, n. 52 (Disposizioni urgenti in materia di commercio per l'attuazione del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 e del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1. Modifiche alla legge regionale n. 28 del 2005 e alla legge regionale n. 1 del 2005), per contrasto con le norme di liberalizzazione contenute nel già citato d.l. n. 201 del 2011. Allega, in particolare, che le disposizioni oggetto del presente giudizio non siano in linea con quanto affermato nella pronuncia richiamata, poiché l'introduzione di requisiti ulteriori rispetto a quelli previsti dalla legislazione vigente, in considerazione delle dimensioni e della tipologia di esercizio commerciale, rappresenterebbero un ostacolo effettivo alla libera concorrenza. Nel caso di specie, dette restrizioni deriverebbero anche dalla distanza tra le varie strutture di vendita, ciò che sarebbe insito nel richiamo al concetto di «aggregazione».

In conclusione, l'Avvocatura generale dello Stato assume che le restrizioni contenute nella disciplina impugnata non siano adeguate né proporzionate alle finalità perseguite, ponendosi in contrasto con la direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno), e con l'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, e violando, per queste ragioni, l'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera e), Cost.

1.2.- Con un secondo motivo di ricorso, l'Avvocatura generale dello Stato lamenta che gli artt. 207 e 208 della legge della Regione Toscana n. 65 del 2014, non risultando conformi alla normativa statale di principio contenuta nella Parte I, Titolo IV, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - Testo A), violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost., con riferimento



alla materia «governo del territorio». Sarebbe inoltre violato l'art. 117, secondo comma, lettera *s*) (*rectius*: lettera *l*), Cost., in quanto, incidendo sul sistema di sanzioni civili e penali previste dal testo unico sull'edilizia, le disposizioni impugnate invaderebbero la potestà legislativa esclusiva statale nella materia «ordinamento civile e penale».

In particolare, il ricorrente censura l'art. 207, rubricato «Sanzioni per opere ed interventi edilizi abusivi anteriori al 1° settembre 1967».

Il comma 1 di tale articolo - con riferimento ad opere ed interventi edilizi eseguiti ed ultimati in data anteriore al 1° settembre 1967, in assenza di titolo abilitativo o in difformità dal medesimo, e ricadenti, all'epoca, all'interno della perimetrazione dei centri abitati - prevede che il Comune possa valutare la persistenza dell'interesse pubblico al ripristino della legalità urbanistica mediante rimessione in pristino, applicando, se tale scrutinio ha esito positivo, e a seconda dei casi, le sanzioni ripristinatorie e pecuniarie previste dagli artt. 196, 199, 200 e 206 della stessa legge regionale.

Il successivo comma 2 disciplina, invece, le ipotesi in cui il Comune ritenga insussistente l'interesse pubblico alla rimessione in pristino, prevedendo che, oltre al versamento dei contributi ordinariamente previsti per gli interventi edilizi, sia irrogata una sanzione pecuniaria, la cui entità varia a seconda che le opere e gli interventi siano o non in contrasto con i vigenti strumenti urbanistici comunali.

Il comma 3 specifica che la corresponsione delle indicate somme non determina «la legittimazione dell'abuso».

Le opere e gli interventi, sempre eseguiti ed ultimati in data anteriore al 1° settembre 1967 e in assenza di titolo abilitativo o in difformità dal medesimo, ma ricadenti all'esterno della perimetrazione dei centri abitati, sono poi considerati, dal comma 4, «consistenze legittime dal punto di vista urbanistico-edilizio».

Infine, il comma 7 prevede che, a mezzo di apposito piano operativo, si possano assoggettare a specifica disciplina le consistenze edilizie oggetto delle descritte sanzioni, onde consentire interventi comportanti demolizione e ricostruzione, mutamento della destinazione d'uso, aumento del numero delle unità immobiliari, incremento di superficie o di volume.

Viene impugnato anche il successivo art. 208 della legge regionale n. 65 del 2014, rubricato «Sanzioni per opere ed interventi edilizi abusivi anteriori al 17 marzo 1985». Esso prevede disposizioni del tutto analoghe a quelle contenute nel precedente art. 207, ma con riferimento alle opere ed agli interventi edilizi eseguiti ed ultimati in data anteriore al 17 marzo 1985.

La norma, in questo caso, si limita a differenziare le sanzioni pecuniarie a seconda che le opere o gli interventi siano stati realizzati in assenza o in difformità dal titolo abilitativo, escludendo distinzioni tra manufatti ricadenti o non all'interno della perimetrazione dei centri abitati.

Così ricostruito il quadro normativo, l'Avvocatura generale dello Stato ritiene che le disposizioni censurate - limitando l'applicazione delle sanzioni previste dagli artt. 196, 199, 200 e 206 della medesima legge regionale alle sole opere per le quali sia ritenuto persistente l'interesse pubblico alla rimessione in pristino e, se anteriori al 1° settembre 1967, solo se ricadenti all'interno del perimetro del centro abitato - si porrebbero in palese contrasto con gli artt. 27, 31, 33, 34 e 37 del testo unico sull'edilizia, che configurano l'esercizio del potere comunale di vigilanza e repressione degli abusi edilizi come un obbligo e non come una facoltà, indipendentemente da ogni accertamento della ricorrenza attuale di ragioni di pubblico interesse.

Evidenzia la difesa erariale che il legislatore statale, con le indicate norme di principio, non ha previsto alcun termine di decadenza o di prescrizione per l'esercizio dei poteri repressivi comunali, poiché il sistema sanzionatorio descritto nel testo unico sull'edilizia è volto a garantire il primario interesse di tutela del territorio: per questo, eccederebbe dalla competenza legislativa concorrente della Regione, nella materia «governo del territorio», la possibilità di porre un limite all'esercizio di tale potere, tanto più che l'art. 31 del citato testo unico prevede l'acquisizione gratuita, al patrimonio comunale, del bene e dell'area di sedime su cui insiste l'opera non demolita, a prescindere da ogni accertamento coinvolgente interessi pubblici.

Le norme regionali impugnate, invece, attribuirebbero all'autorità amministrativa, sulla base di un accertamento del tutto discrezionale sulla persistenza dell'interesse pubblico al ripristino della legalità urbanistica violata, il potere di non disporre la demolizione né l'acquisizione gratuita delle opere abusive al patrimonio comunale, addirittura prevedendo la possibilità di introdurre (tramite «piani operativi») specifiche discipline atte a consentire, sulle consistenze edilizie oggetto di mere sanzioni pecuniarie, interventi comportanti demolizione e ricostruzione, mutamento della destinazione d'uso, aumento del numero delle unità immobiliari ed incrementi di superficie o di volume..



Per gli interventi operati fuori dai centri abitati, anteriormente al 1° settembre 1967, considerati «consistenze legittime dal punto di vista urbanistico-edilizio», sembrerebbe doversi escludere, ad opinione dell'Avvocatura generale dello Stato, anche l'applicazione delle sanzioni penali e civili previste dal testo unico sull'edilizia, in palese invasione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «ordinamento civile e penale» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

La previsione dell'ultimo comma di entrambi gli articoli impugnati, inoltre, si porrebbe in contrasto con le norme di principio di cui all'art. 5, commi 9 e 10, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 12 luglio 2011, n. 106, che non consente interventi di demolizione, ricostruzione ed ampliamento di edifici abusivi, ad esclusione di quelli per i quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria.

In definitiva, nonostante la previsione del comma 3 degli impugnati artt. 207 e 208, secondo cui la corresponsione delle somme indicate nei commi precedenti delle medesime disposizioni non determina «la legittimazione dell'abuso», sarebbe stata introdotta, a giudizio della difesa statale, una «surrettizia forma di condono», con conseguente invasione della competenza legislativa statale, essendo sottratta alla potestà legislativa regionale, secondo la giurisprudenza costituzionale, qualsiasi forma di sanatoria straordinaria delle opere abusive.

In tal modo, le norme censurate si porrebbero in contrasto con i principi fondamentali dello Stato in materia di governo del territorio (contenuti nel testo unico sull'edilizia e nel d.l. n. 70 del 2011, quest'ultimo in tema di interventi in deroga) e con le disposizioni in materia di sanzioni civili e penali previste dal citato testo unico in tema di reati edilizi, violando l'art. 117, secondo comma, lettera s) (*rectius*: lettera l), e terzo comma, Cost.

2.- Con atto depositato nella cancelleria di questa Corte il 18 febbraio 2015, si è costituita in giudizio la Regione Toscana, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile e, comunque, infondato.

2.1.- In relazione al primo motivo di ricorso, la difesa regionale premette che la legge della Regione Toscana n. 65 del 2014 si pone, tra gli altri, l'obiettivo di valorizzare il patrimonio territoriale e paesaggistico, storico e culturale, evitando nuovo consumo di territorio, promuovendo il riuso e la riqualificazione di aree degradate o dismesse. Proprio al fine di rendere effettivo il principio per cui i nuovi impegni di suolo sono ammessi soltanto se non sussistano possibilità di riuso degli insediamenti e delle infrastrutture esistenti, il legislatore regionale, nell'ambito della propria potestà legislativa in materia di governo del territorio, ha ritenuto necessaria una valutazione preventiva, da parte delle amministrazioni competenti alla pianificazione (Comune, Provincia o Città metropolitana, Regione), dell'impatto sul territorio derivante dalla previsione di medie e grandi strutture di vendita, al fine di garantire, oltre la libertà economica, anche altri interessi rilevanti, come la tutela del territorio, dell'ambiente, della salute, dei beni culturali e storici, individuati anche nell'identità dei centri storici, e dei lavoratori.

Ricorda, in proposito, la difesa regionale che lo stesso art. 31 del citato d.l. n. 201 del 2011, come convertito, stabilisce che costituisce principio generale dell'ordinamento statale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o vincoli di qualsiasi altra natura, «esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali». Proprio a tali finalità risponderebbero gli impugnati artt. 25, 26 e 27 della legge della Regione Toscana n. 65 del 2014.

Osserva, in secondo luogo, che non vi sarebbe alcun aggravio del procedimento autorizzatorio, poiché la valutazione preventiva, prevista dalle disposizioni censurate, interviene in fase di pianificazione urbanistica.

Con particolare riferimento alla previsione di aggregazioni di medie strutture di vendita, sottolinea che gli artt. 25 e 26, comma 1, della legge della Regione Toscana n. 65 del 2014 non introdurrebbero nuove tipologie di strutture commerciali, ma risponderebbero, piuttosto, all'esigenza di equiparare le aggregazioni di medie strutture di vendita alle grandi strutture a livello di pianificazione urbanistica, al fine di valutare l'impatto che complessivamente esse determinano sulla viabilità, sul consumo di territorio e sull'ambiente.

Non vi sarebbe, infine, alcun contrasto con le disposizioni statali poste a tutela della concorrenza e della libertà di accesso al mercato, in quanto le disposizioni censurate non porrebbero limiti numerici (di cui all'art. 1, comma 1, lettera a, del citato d.l. n. 1 del 2012, come convertito); né un contingente o un limite territoriale (di cui al citato art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito); né l'imposizione di una distanza minima tra le localizzazioni delle sedi deputate all'esercizio di un'attività economica (di cui all'art. 34, comma 3, lettera b, del citato d.l. n. 201 del 2011, come convertito); né, infine, un obbligo di rispetto di distanze minime obbligatorie tra attività commerciali appartenenti alla medesima tipologia (di cui all'art. 3, comma 1, lettera b, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, recante «Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale», come convertito dall'art. 1, comma 1, della legge 4 agosto 2006, n. 248).



2.2.- In relazione al secondo motivo di ricorso, la difesa regionale sostiene che, nel corso degli ultimi anni, «la rigidità della norma statale concernente la repressione edilizia è stata attenuata dalle previsioni interpretative giurisprudenziali dei giudici amministrativi».

Rileva, in tal senso, che nell'ordinamento esisterebbe un principio generale secondo cui anche le sanzioni edilizie devono essere applicate «previa comparazione e valutazione di prevalenza fra l'interesse pubblico al ripristino della legittimità violata e il principio dell'affidamento», sicché, qualora sia trascorso un lungo lasso di tempo tra la realizzazione e l'accertamento dell'abuso, l'irrogazione delle sanzioni sarebbe subordinata ad una motivazione specifica sulla sussistenza di un pubblico interesse attuale alla eliminazione dell'opera.

Il legislatore regionale avrebbe, appunto, dettato norme conformi a tale principio, discendente dall'interpretazione giurisprudenziale della legge nazionale, ritenuta «ormai pacifica».

La legge regionale impugnata, inoltre, non produrrebbe effetti sostanzialmente analoghi a quelli di un condono, avendo previsto espressamente che il pagamento della sanzione pecuniaria «non determina la legittimazione dell'abuso» e, dunque, non ne rimuove, a differenza di quanto accade con un condono, il carattere anti giuridico.

Infine, sarebbe da escludere che l'art. 5 del d.l. n. 70 del 2011, invocato come norma interposta, possa essere considerata disposizione di principio, come tale idonea a limitare le scelte compiute in sede di pianificazione urbanistica.

3.- Nell'imminenza dell'udienza pubblica del 20 ottobre 2015 la difesa della Regione Toscana ha depositato una memoria nella quale si insiste per il rigetto del ricorso, ribadendo in larga parte quanto osservato nell'atto di costituzione.

In relazione al primo motivo di ricorso, la difesa regionale rileva, anzitutto, che gli artt. 25, 26 e 27 della legge della Regione Toscana n. 65 del 2014 intervengono nella fase di pianificazione urbanistica e non in sede autorizzatoria: non sarebbe, dunque, pertinente il richiamo operato dall'Avvocatura generale dello Stato alla giurisprudenza costituzionale, e in particolare alla sentenza n. 165 del 2014, in quanto le disposizioni censurate nel presente giudizio non determinerebbero alcun appesantimento delle procedure autorizzatorie.

Evidenzia, inoltre, come le disposizioni in parola, approvate dal legislatore regionale in materia di governo del territorio, presentino un'incidenza notevole sul territorio, l'ambiente e il patrimonio storico-culturale. La tutela di tali beni, ai sensi del diritto nazionale e dell'Unione europea, costituirebbe motivo imperativo di interesse generale, suscettibile di integrare limiti alla concorrenza sia nel procedimento autorizzatorio, sia in quello di pianificazione territoriale. Le disposizioni regionali sarebbero dunque del tutto coerenti con la normativa nazionale ed europea, in quanto la presenza di medie e grandi strutture di vendita produce rilevanti conseguenze di carattere urbanistico e sociale. Rileva, ancora, che il coinvolgimento, attraverso la conferenza, di tutti gli enti della Regione nel procedimento di pianificazione ha proprio l'obiettivo di trovare il giusto temperamento tra l'iniziativa economica e la tutela degli interessi costituzionalmente rilevanti.

Quanto, infine, alle disposizioni che sottopongono al parere della conferenza la previsione di aggregazioni di medie strutture di vendita, la resistente osserva che tali norme non introdurrebbero nuove tipologie di strutture commerciali, prevedendo requisiti di accesso al mercato ulteriori rispetto a quelli ordinari, ma risponderebbero solo all'esigenza di equiparare, a livello di pianificazione territoriale, le aggregazioni di medie strutture di vendita alle grandi strutture di vendita per l'impatto che, complessivamente, le prime possono determinare sulla viabilità, sul consumo di territorio e sull'ambiente.

In relazione al secondo motivo di ricorso, la difesa regionale esclude che possa ritenersi violata la competenza esclusiva dello Stato in materia penale: infatti, le norme impuginate riguarderebbero condotte che, qualora integranti ipotesi di reato, sarebbero ormai presumibilmente prescritte o "amnistiate". Inoltre, sempre secondo la difesa regionale, le sanzioni amministrative si porrebbero su un piano diverso da quello penale, in quanto i due meccanismi sanzionatori formerebbero oggetto di autonoma considerazione e le relative sanzioni sarebbero irrogate sulla base di un separato giudizio di responsabilità.

Con specifico riferimento alle opere ed agli interventi edilizi realizzati anteriormente al 1° settembre 1967 fuori dai centri abitati, considerati dalla legge regionale «consistenze legittime dal punto di vista urbanistico-edilizio», la difesa regionale ricorda che, in base alla legge urbanistica del 1942 e fino alla cosiddetta "legge ponte", «la licenza edilizia era necessaria solo per gli interventi da realizzare nei centri abitati e nelle zone di espansione del piano regolatore», salvo che tale titolo abilitativo non fosse imposto dai regolamenti comunali.

Di tali regolamenti comunali, tuttavia, viene contestata la legittimità, accedendo la Regione alla tesi - sostenuta in alcune pronunce del Tribunale amministrativo regionale della Toscana - secondo la quale, ai fini dell'accertamento della regolarità edilizia di opere realizzate al di fuori dei centri abitati in epoca anteriore alla entrata in vigore della legge 6 agosto 1967, n. 765 (Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150), assumerebbe rilevanza



esclusiva la previsione dell'art. 31 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), da considerarsi prevalente rispetto alla disciplina regolamentare preesistente e successiva. Secondo tale disposizione, l'obbligo preventivo di titolo abilitativo riguardava solo gli immobili ricadenti nei centri abitati.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, dubita, in riferimento all'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, della legittimità costituzionale degli artt. 25, 26 e 27 della legge della Regione Toscana 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio), e, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*) (*rectius*: lettera *l*), e terzo comma, Cost., anche degli artt. 207 e 208 della medesima legge regionale.

1.1.- Con il primo motivo di ricorso, l'Avvocatura generale dello Stato censura gli artt. 25, 26 e 27 della legge della Regione Toscana n. 65 del 2014, i quali, rispettivamente: istituiscono la conferenza di copianificazione, determinandone la composizione e il funzionamento; stabiliscono quando tale conferenza deve esprimere parere in merito alla previsione di grandi strutture di vendita e di aggregazioni di medie strutture di vendita aventi effetti assimilabili alle grandi strutture di vendita, nonché i criteri in base ai quali il parere deve essere espresso; individuano le ipotesi in cui il parere debba essere reso anche in relazione alla previsione di medie strutture di vendita.

L'Avvocatura statale osserva che tali disposizioni, congiuntamente e indistintamente censurate, si porrebbero in contrasto con le norme di liberalizzazione contenute nell'art. 31, comma 2, 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, e nell'art. 1, comma 1, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27, e, perciò, violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., che assegna allo Stato la tutela della concorrenza. Inoltre, ponendosi in contrasto con la direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi del mercato interno), esse risulterebbero lesive anche dell'art. 117, primo comma, Cost.

A sostegno di tali censure, l'Avvocatura generale rileva che le citate disposizioni, «pur se relative a motivazioni di tipo urbanistico», aggraverebbero il «procedimento autorizzatorio per le medie strutture di vendita in forma aggregata, anche attraverso la previsione di interventi compensativi, creando, di fatto, ulteriori tipologie di strutture commerciali».

Osserva inoltre che, con tali disposizioni, la Regione Toscana si proporrebbe di tutelare gli esercizi di vicinato con strumenti non conformi al diritto dell'Unione europea. Richiamando a tal fine la sentenza di questa Corte n. 165 del 2014, la difesa statale assume che le disposizioni oggetto del presente giudizio non sarebbero in linea con quanto affermato in quella pronuncia, poiché l'introduzione di requisiti ulteriori rispetto a quelli previsti dalla legislazione vigente, in considerazione delle dimensioni e della tipologia di esercizio commerciale, rappresenterebbe un ostacolo effettivo alla libera concorrenza. Nel caso di specie, dette restrizioni deriverebbero «anche» dalla distanza tra le varie strutture di vendita, come sarebbe insito nel richiamo al concetto di «aggregazione».

1.2.- Con il secondo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri censura gli artt. 207 e 208 della legge della Regione Toscana n. 65 del 2014.

Le norme censurate disciplinano le conseguenze di opere ed interventi edilizi eseguiti ed ultimati, in assenza di titolo abilitativo o in difformità dal medesimo, rispettivamente in data anteriore al 1° settembre 1967, ossia al momento dell'entrata in vigore della legge 6 agosto 1967, n. 765 (Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150), o in data anteriore al 17 marzo 1985, corrispondente all'entrata in vigore della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie), sul primo condono edilizio.

In particolare, il citato art. 207 differenzia la disciplina a seconda della collocazione degli immobili. Se essi ricadono all'interno della perimetrazione dei centri abitati (come definita all'epoca della realizzazione della condotta), si prevede che il Comune possa valutare la persistenza dell'interesse pubblico al ripristino della legalità urbanistica violata mediante rimessione in pristino: in caso di esito positivo di tale scrutinio, è disposta l'applicazione delle sanzioni, ripristinatorie e pecuniarie, di cui agli artt. 196, 199, 200 e 206 della medesima legge regionale; in caso di valutazione negativa in ordine alla persistenza dell'interesse pubblico, si prevede esclusivamente l'irrogazione di una sanzione pecuniaria, in misura ridotta per le opere e gli interventi conformi agli strumenti urbanistici comunali attualmente vigenti, e con la possibilità di consentire, con apposito piano operativo, ulteriori interventi su tali immobili.



Se, invece, gli immobili ricadono all'esterno della perimetrazione dei centri abitati (sempre come definita all'epoca della realizzazione dell'opera), si prevede che siano considerati «consistenze legittime dal punto di vista urbanistico-edilizio».

L'art. 208, per le opere e gli interventi edilizi anteriori al 17 marzo 1985, detta una disciplina analoga a quella innanzi descritta, ma differenziando le sanzioni pecuniarie a seconda che le opere o gli interventi siano stati realizzati in assenza o in difformità dal titolo abilitativo, ed escludendo, questa volta, distinzioni tra manufatti ricadenti o non all'interno della perimetrazione dei centri abitati.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene, in primo luogo, che tali disposizioni, in quanto limitanti l'applicazione delle sanzioni previste dagli artt. 196, 199, 200 e 206 della legge regionale impugnata alle sole opere per le quali sia ritenuto persistente l'interesse pubblico alla rimessione in pristino e, se anteriori al 1° settembre 1967, solo se ricadenti all'interno del perimetro del centro abitato, si porrebbero in contrasto con gli artt. 27, 31, 33, 34 e 37 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia - Testo A), che configurano l'esercizio del potere comunale di vigilanza e repressione degli abusi edilizi come un obbligo e non come una facoltà, senza che sia necessario accertare la ricorrenza attuale di ragioni di pubblico interesse e senza prevedere alcun termine di decadenza o di prescrizione per l'esercizio dei poteri repressivi comunali.

Di qui la prospettata violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., che riserva allo Stato la fissazione dei principi fondamentali nella materia del governo del territorio.

Considerati i descritti effetti conservativi legati all'irrogazione di mere sanzioni pecuniarie, la medesima norma costituzionale sarebbe stata violata, a giudizio dell'Avvocatura generale dello Stato, anche per l'introduzione di una «surrettizia forma di condono», con conseguente invasione della competenza legislativa statale, essendo sottratta alla potestà legislativa regionale qualsiasi forma di sanatoria straordinaria delle opere abusive.

Per tale ragione, le norme censurate interferirebbero con le disposizioni in materia di sanzioni civili e penali previste dal testo unico sull'edilizia in tema di reati edilizi, e violerebbero così anche l'art. 117, secondo comma, lettera s) (*rectius*: lettera l), Cost., che riserva alla potestà legislativa esclusiva statale la materia «ordinamento civile e penale».

2.- Le questioni di legittimità costituzionale sollevate con il primo motivo di ricorso avverso gli artt. 25, 26 e 27 della legge della Regione Toscana n. 65 del 2014 sono inammissibili.

2.1.- Va innanzitutto rilevato che l'Avvocatura generale dello Stato - lungo tutto il ricorso, così come nelle sue conclusioni - coinvolge indistintamente nelle censure prospettate le tre disposizioni della legge regionale, senza specificare quali parti di esse presentino profili di contrasto rispetto alle norme statali evocate a parametro interposto e al diritto dell'Unione europea.

L'indistinta impugnazione di tre disposizioni dal contenuto assai eterogeneo determina una inevitabile genericità ed oscurità delle censure. Ciò impedisce, già da questo punto di vista, la corretta identificazione del *petitum* (*ex plurimis*, sentenze n. 82 del 2015 e n. 22 del 2013).

Nel giudizio in via principale la necessaria delimitazione del *thema decidendum* spetta al ricorrente, che ha l'onere di precisare l'oggetto del ricorso anche per consentire alla controparte di svolgere adeguatamente le proprie difese (sentenza n. 213 del 2003).

2.2.- In ogni caso, anche a volerla considerare isolatamente, la censura proposta avverso l'art. 25 della legge regionale è inammissibile per carenza assoluta di argomenti a sostegno dell'impugnazione (*ex plurimis*, sentenze n. 8 del 2014, n. 272, n. 22 e n. 8 del 2013).

Come ricordato, la legge della Regione Toscana n. 65 del 2014, nel riscrivere la disciplina regionale in materia di governo del territorio, con il citato art. 25 istituisce la conferenza di copianificazione - in cui sono rappresentati tutti gli enti territoriali della Regione -, ne regola il funzionamento, e assegna a tale organo il compito di esprimere un parere, fatte salve alcune eccezioni, in merito a tutte le previsioni di trasformazione del territorio che comportino impegno di suolo non edificato all'esterno del territorio urbanizzato. Si tratta, dunque, di una norma che detta la disciplina generale della conferenza di copianificazione, com'è confermato dalla circostanza che ad essa fanno espresso rinvio molte disposizioni (non impugate) della medesima legge regionale.

L'Avvocatura generale dello Stato si limita a riprodurre il testo dell'art. 25, senza esplicitare, nell'illustrazione dei motivi di ricorso, alcuna ragione che induca a dubitare della legittimità della disposizione rispetto ai parametri evocati, i quali assegnano allo Stato la tutela della concorrenza e obbligano le Regioni ad introdurre discipline conformi al diritto dell'Unione europea.

2.3.- Parimenti inammissibili sono le censure avverso gli artt. 26 e 27 della legge regionale, per carenza di adeguata motivazione.



Tali disposizioni stabiliscono che la conferenza di copianificazione esprime un parere anche in caso di previsioni di grandi strutture di vendita, di aggregazioni di medie strutture di vendita aventi effetti assimilabili alle grandi strutture, e di medie strutture di vendita, individuando i criteri in base ai quali tale valutazione deve essere espressa.

L'Avvocatura generale dello Stato si limita ad affermare che le disposizioni censurate, «pur se relative a motivazioni di tipo urbanistico, aggravano il procedimento autorizzatorio per le medie strutture di vendita in forma aggregata, [...], creando, di fatto, ulteriori tipologie di strutture commerciali».

In tal modo, in primo luogo, il ricorrente non tiene in alcun rilievo la necessaria distinzione tra le valutazioni svolte in sede di pianificazione urbanistica e quelle compiute in fase di autorizzazione all'apertura delle strutture commerciali.

In secondo luogo, non chiarisce in che cosa consisterebbe l'aggravamento procedurale cui sarebbero soggette le previsioni di aggregazioni di medie strutture di vendita.

In terzo luogo, non spiega per quale motivo la scelta normativa di considerare, in fase di pianificazione urbanistica, l'«aggregazione» di più strutture commerciali si tradurrebbe in una limitazione della concorrenza tra operatori.

La difesa statale osserva, inoltre, che la disciplina impugnata «tutela gli esercizi di vicinato» con sistemi analoghi a quelli già censurati da questa Corte, nella sentenza n. 165 del 2014, nella parte in cui dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'art. 20 della legge della Regione Toscana 28 settembre 2012, n. 52 (Disposizioni urgenti in materia di commercio per l'attuazione del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 e del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1. Modifiche alla legge regionale n. 28 del 2005 e alla legge regionale n. 1 del 2005). Ciò, tuttavia, è asserito senza individuare quale specifica disposizione tutelerebbe gli esercizi di vicinato, senza operare alcun raffronto tra la disposizione regionale dichiarata incostituzionale e la nuova disciplina regionale, e senza illustrare le ragioni per le quali i principi espressi in quella decisione dovrebbero trovare applicazione anche nel presente giudizio, in relazione alle disposizioni ora impuginate.

Questa Corte ha più volte sottolineato che, nel giudizio in via principale, si pone l'esigenza di un'adeguata motivazione a supporto della impugnativa, in termini perfino più pregnanti che in quello incidentale (*ex plurimis*, sentenze n. 82 del 2015, n. 259 del 2014, n. 309, n. 272 e n. 162 del 2013, n. 114 del 2011, n. 251 del 2009; ordinanza n. 123 del 2012), e che la mancata illustrazione delle argomentazioni atte a suffragare le censure proposte è causa di inammissibilità delle questioni di costituzionalità sollevate.

3.- Il secondo motivo di ricorso è fondato, poiché gli impugnati artt. 207 e 208 della legge regionale n. 65 del 2014 sono in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost.

3.1.- È opportuno sottolineare preliminarmente che il tenore letterale delle disposizioni impuginate consente agevolmente di definire l'oggetto dell'intervento legislativo regionale e l'ambito materiale cui questo risulta ascrivibile. Infatti, le rubriche delle due disposizioni, e, in particolare, i commi 1 e 4 dell'art. 207 ed il comma 1 dell'art. 208 fanno esplicito riferimento a «sanzioni ed opere per interventi edilizi abusivi», e ad opere ed interventi edilizi eseguiti ed ultimati «in assenza di titolo abilitativo o in difformità dal medesimo».

Si è in presenza di una normativa riferibile ad opere e interventi edilizi, esplicitamente qualificati, dalla stessa legge regionale, come «abusivi», e quindi di un intervento afferente alla materia «governo del territorio» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (*ex plurimis* e da ultimo, sentenze n. 272 e n. 102 del 2013), nel cui ambito alle Regioni spetta l'adozione di una disciplina legislativa di dettaglio, nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato (sentenze n. 167 del 2014 e n. 401 del 2007).

In particolare, per tali opere ed interventi, viene prevista, in deroga alla disciplina generale dettata dagli artt. 196, 199, 200 e 206 della citata legge regionale (delineata sulla falsariga di quella prevista in generale dalle norme statali del testo unico sull'edilizia), l'applicazione di sole sanzioni amministrative pecuniarie, per le ipotesi in cui la valutazione discrezionale dell'autorità comunale competente per territorio conduca ad escludere la persistenza di un interesse attuale al ripristino dello status quo ante.

Pur disponendo che il versamento delle somme corrispondenti alle sanzioni amministrative pecuniarie - differenziate a seconda dell'epoca di realizzazione ed ultimazione delle opere e degli interventi edilizi, con esclusione di quelli anteriori al 1° settembre 1967 e ricadenti all'esterno della perimetrazione dei centri abitati - «non determina la legittimazione dell'abuso» (comma 3 di entrambi gli articoli), le norme impuginate producono due evidenti effetti sostanziali.

Il primo di essi consiste - in considerazione dell'esclusione della sanzione demolitoria (e della succedanea acquisizione gratuita delle aree al patrimonio comunale, in caso di inadempimento dell'ordine di demolizione), in generale prevista per gli immobili abusivi dal testo unico sull'edilizia e dalle corrispondenti norme della stessa legge della Regione Toscana - nella conservazione, in mano privata, del patrimonio edilizio esistente.



Il secondo effetto, di non minore portata, consiste nella possibilità di eseguire ulteriori interventi edilizi - sotto forma di «demolizione e ricostruzione, mutamento della destinazione d'uso, aumento del numero delle unità immobiliari, incremento di superficie utile lorda o di volume» (attività rispettivamente previste dai commi 7 e 6 degli artt. 207 e 208) - previa emanazione di appositi piani operativi, che diventano addirittura superflui per gli immobili ultimati al di fuori dei centri urbani e prima del 1° settembre 1967. Anzi, il comma 4 dell'art. 207 si spinge a definire tali ultimi manufatti quali «consistenze legittime dal punto di vista urbanistico-edilizio».

La combinazione di queste due conseguenze produce, per tutti gli immobili oggetto di disciplina, gli effetti tipici di un «condono edilizio straordinario», che si differenzia, in quanto tale, dall'istituto a carattere generale e permanente del «permesso di costruire in sanatoria», disciplinato dagli artt. 36 e 45 del testo unico sull'edilizia.

In tema di condono edilizio "straordinario", la giurisprudenza di questa Corte ha chiarito che spettano alla legislazione statale, oltre ai profili penalistici (integralmente sottratti al legislatore regionale: sentenze n. 49 del 2006, n. 70 del 2005 e n. 196 del 2004), le scelte di principio sul versante della sanatoria amministrativa, in particolare quelle relative all'an, al quando e al quantum: la decisione sul se disporre, nell'intero territorio nazionale, un condono straordinario, e quindi la previsione di un titolo abilitativo edilizio straordinario; quella relativa all'ambito temporale di efficacia della sanatoria; infine l'individuazione delle volumetrie massime condonabili (nello stesso senso, sentenze n. 225 del 2012 e n. 70 del 2005).

Nel rispetto di tali scelte di principio, competono alla legislazione regionale l'articolazione e la specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale (sentenze n. 225 del 2012, n. 49 del 2006 e n. 196 del 2004).

Ne consegue che le norme impugnate si pongono in contrasto con i consolidati principi espressi dalla giurisprudenza costituzionale in materia.

Esula, infatti, dalla potestà legislativa concorrente delle Regioni il potere di «ampliare i limiti applicativi della sanatoria» (sentenza n. 290 del 2009) oppure, ancora, di «allargare l'area del condono edilizio rispetto a quanto stabilito dalla legge dello Stato» (sentenza n. 117 del 2015). A maggior ragione, esula dalla potestà legislativa regionale il potere di disporre autonomamente una sanatoria straordinaria per il solo territorio regionale.

Il che è appunto quanto si verifica in applicazione delle norme impugnate.

Esse producono un effetto di sanatoria amministrativa straordinaria di immobili abusivi, non solo senza alcuna limitazione volumetrica, ma anche al di là delle modalità e, soprattutto, dei tempi disciplinati dalle precedenti normative statali.

Il riferimento, in particolare, è alla legge n. 47 del 1985, la cui efficacia è stata estesa dall'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), cui ha fatto seguito l'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 novembre 2003, n. 326, pure contenente misure di regolarizzazione di immobili abusivi.

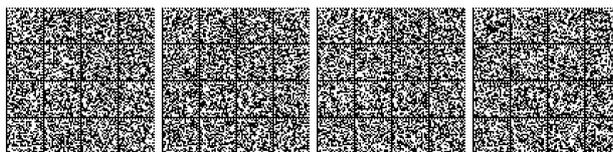
In applicazione di tali norme statali, ben sarebbe stato possibile procedere, nei tempi e nei modi da quelle previsti, alla sanatoria delle stesse opere e degli stessi interventi edilizi oggetto della disciplina censurata. Sicché, consentirlo invece ora, alla luce delle disposizioni regionali impugnate, significa introdurre un nuovo condono extra ordinem, al di fuori di qualsiasi previa e necessaria cornice di principio disciplinata dalla legge statale.

3.2.- Il contrasto delle norme impugnate con i principi che governano il riparto di competenze in materia di condono edilizio "straordinario" non è attenuato dalla subordinazione degli effetti sostanziali, da queste prodotti, alla valutazione discrezionale, che le stesse disposizioni demandano all'amministrazione comunale competente per territorio, in ordine alla sussistenza di un perdurante interesse pubblico alla rimessione in pristino.

La difesa regionale sostiene che, nel corso degli ultimi anni, la rigidità della disciplina statale concernente la repressione degli abusi edilizi sarebbe stata «attenuata dalle previsioni interpretative giurisprudenziali dei giudici amministrativi». Questi ultimi avrebbero seguito il principio secondo cui anche le sanzioni edilizie devono essere applicate previa comparazione e valutazione di prevalenza dell'interesse pubblico al ripristino della legalità violata rispetto all'affidamento del privato. Sicché, qualora sia trascorso un lungo lasso di tempo tra realizzazione e accertamento dell'abuso, l'irrogazione delle sanzioni sarebbe subordinata ad una motivazione specifica sulla sussistenza di un pubblico interesse attuale alla eliminazione dell'opera.

Il legislatore regionale, per parte sua, avrebbe appunto dettato norme conformi a tale principio, discendente dall'interpretazione giurisprudenziale ritenuta «ormai pacifica» della legge nazionale.

Tale argomento è privo di pregio.



Innanzitutto, l'affermazione relativa alla sussistenza di un "diritto vivente", nei termini prospettati dalla difesa regionale, è smentita dalla constatazione della coesistenza (se non proprio della prevalenza), nella giurisprudenza amministrativa, di un opposto orientamento, secondo cui l'interesse del privato al mantenimento dell'opera abusiva è necessariamente recessivo rispetto all'interesse pubblico all'osservanza della normativa urbanistico-edilizia e al corretto governo del territorio. Secondo tale indirizzo, non sussiste alcuna necessità di motivare in modo particolare un provvedimento col quale sia ordinata la demolizione di un manufatto, anche quando sia trascorso un lungo periodo di tempo tra l'epoca della commissione dell'abuso e la data dell'adozione dell'ingiunzione di demolizione. Ciò perché la repressione degli abusi edilizi è espressione di attività strettamente vincolata, non soggetta a termini di decadenza o di prescrizione (in questi termini, *ex plurimis*, Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 5 gennaio 2015, n. 13; Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 30 dicembre 2014, n. 6423; Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 1° ottobre 2014, n. 4878; Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 28 gennaio 2013, n. 496).

Ma, quand'anche una diversa opzione ermeneutica potesse considerarsi talmente affermata da costituire approdo "pacifico" nella giurisprudenza amministrativa, è assorbente il rilievo per cui un suo eventuale riconoscimento normativo non potrebbe essere rimesso al legislatore regionale, ma solo a quello statale. In relazione a scelte così delicate in materia edilizia, valgono evidenti esigenze di uniforme trattamento sull'intero territorio nazionale (analogamente, sentenza n. 164 del 2012), e solo la legge statale può ovviamente assicurarle.

Per queste ragioni, le questioni di legittimità costituzionale promosse avverso gli artt. 207 e 208 della legge della Regione Toscana n. 65 del 2014 sono fondate, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

L'accoglimento del ricorso sotto il profilo descritto determina l'assorbimento delle altre censure mosse alle norme impugnate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 207 e 208 della legge della Regione Toscana 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio);

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 25, 26 e 27 della legge della Regione Toscana 10 novembre 2014, n. 65, promosse, in riferimento all'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera e), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 ottobre 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 novembre 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



N. 234

Sentenza 22 settembre - 19 novembre 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Professioni - Notaio - Destituzione a seguito di condanna per uno dei reati indicati dall'art. 159, comma 3, della legge notarile - Divieto di riabilitazione.

- Legge 16 febbraio 1913, n. 89 (Ordinamento del notariato e degli archivi notarili), art. 159, comma 3, come sostituito dall'art. 47 del decreto legislativo 1° agosto 2006, n. 249 (Norme in materia di procedimento disciplinare a carico dei notai, in attuazione dell'articolo 7, comma 1, lettera e, della legge 28 novembre 2005, n. 246).
-

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici : 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. 159, comma 3, della legge 16 febbraio 1913, n. 89 (Ordinamento del notariato e degli archivi notarili), come sostituito dall'art. 47 del decreto legislativo 1° agosto 2006, n. 249 (Norme in materia di procedimento disciplinare a carico dei notai, in attuazione dell'articolo 7, comma 1, lettera e, della legge 28 novembre 2005, n. 246), promosso dalla Corte d'appello di Milano nel procedimento vertente tra il Consiglio notarile di Milano e M.F., con ordinanza del 13 novembre 2014, iscritta al n. 261 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2015.

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

udito nell'udienza pubblica del 22 settembre 2015 il Giudice relatore Giuseppe Frigo, sostituito per la redazione della decisione dal Giudice Giorgio Lattanzi;

uditi gli avvocati Barbara Randazzo e Luigi Manzi per M.F. e l'avvocato dello Stato Antonio Grumetto per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 13 novembre 2014 (r.o. n. 261 del 2014), la Corte d'appello di Milano ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 159, comma 3, della legge 16 febbraio 1913, n. 89 (Ordinamento del notariato e degli archivi notarili), «nella parte in cui non consente, in ogni caso, la riabilitazione del notaio dopo la condanna per uno dei reati indicati dalla stessa disposizione».

La Corte rimettente riferisce di dover decidere su un ricorso proposto dal Consiglio notarile di Milano nei confronti di una persona, destituita dal notariato a seguito di condanna penale per peculato ed appropriazione indebita.



In merito ai fatti, la Corte espone che il notaio era stato destituito in conseguenza di una condanna, divenuta definitiva nel dicembre 2003, per i delitti di peculato (art. 314 del codice penale) e di appropriazione indebita (art. 646 cod. pen). La pena inflitta - scontata in parte in carcere, in parte agli arresti domiciliari e infine con l'affidamento in prova ai servizi sociali - era stata dichiarata estinta a seguito dell'esito favorevole del periodo di prova.

Successivamente il notaio aveva presentato al Consiglio notarile di Milano, ex art. 159 della legge n. 89 del 1913 (cosiddetta legge notarile), una richiesta di riabilitazione all'esercizio delle funzioni notarili, che era stata rigettata in considerazione della gravità e della risonanza pubblica dei fatti commessi e, comunque, della preclusione, contenuta nella legge notarile, della riabilitazione in relazione ai reati per i quali era intervenuta la condanna.

Il notaio aveva allora richiesto al consiglio notarile di sottoporre la delibera di rigetto alla corte d'appello competente, affinché provvedesse all'omologazione, ex art. 159, comma 2, della legge notarile, sostenendo che tale controllo giurisdizionale doveva avvenire, sia nel caso di accoglimento, sia nel caso di rigetto dell'istanza di riabilitazione.

In seguito a questa ulteriore domanda, il consiglio notarile aveva proposto il ricorso per il quale è pendente il giudizio *a quo*, chiedendo alla corte d'appello, in via principale, di dichiarare «l'improponibilità, l'inammissibilità e la infondatezza» della domanda proposta dal notaio, dato che il giudizio di omologazione poteva riguardare solo le delibere di accoglimento delle istanze di riabilitazione e, in subordine, di confermare la legittimità e la fondatezza della delibera di rigetto, in quanto conforme alle prescrizioni dell'art. 159, comma 3, della legge n. 89 del 1913.

Il notaio si era costituito chiedendo che la corte d'appello, rifiutata l'omologazione della delibera, disponesse la riabilitazione o restituisse gli atti al consiglio notarile per una nuova deliberazione, previa rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 159, comma 3, della legge n. 89 del 1913, nella parte cui, per i reati ivi indicati, non consente la riabilitazione, indipendentemente dalle circostanze, dal tempo trascorso e dalla condotta del notaio, anche dopo che questi abbia conseguito la piena riabilitazione penale.

Tanto premesso, il giudice rimettente solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 159, comma 3, della legge n. 89 del 1913, per violazione degli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost.

Quanto alla rilevanza, il giudice *a quo* ritiene che la corte d'appello sia tenuta a esercitare il proprio controllo formale di omologazione nei confronti non solo dei provvedimenti di accoglimento, ma anche di quelli di rigetto della richiesta di riabilitazione. Una diversa interpretazione del comma 2 dell'art. 159 della legge n. 89 del 1913 comporterebbe, infatti, una violazione dell'art. 3 Cost., perché i profili pubblicistici della professione richiedono necessariamente il controllo di legalità su tutti i provvedimenti inerenti alla riabilitazione di un notaio.

Quanto, poi, alla non manifesta infondatezza, il rimettente ritiene che la preclusione assoluta della riabilitazione, nell'ipotesi di condanna per taluni delitti tassativamente indicati, si ponga in contrasto con le finalità della rieducazione e del recupero morale e sociale del condannato ai fini del suo reinserimento nella vita civile (art. 27, terzo comma, Cost.), precludendo ogni potere di apprezzamento del comportamento tenuto dal notaio dopo l'esecuzione della pena, della sua inclinazione a delinquere, del suo ravvedimento e dell'intervenuta riabilitazione penale.

L'art. 159, comma 3, impugnato, sarebbe in contrasto anche con l'art. 3 Cost., apparendo irragionevole che il consiglio notarile debba escludere la riabilitazione alla professione, senza alcun margine di discrezionalità che consenta di applicare il principio generale di graduazione della sanzione alla gravità del reato e di valutare la compatibilità tra la condanna e l'esercizio della professione notarile, tenuto anche conto dell'eventuale provvedimento di riabilitazione penale.

2.- Nel giudizio di costituzionalità è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile e, nel merito, infondata.

La difesa statale rileva, anzitutto, che la legge non prevede alcun giudizio di omologazione della delibera di rigetto della domanda di riabilitazione e che, di conseguenza, c'è un difetto di competenza del giudice rimettente.

Nel merito, a parere dell'Avvocatura generale, sarebbe innegabile che la professione del notaio rappresenti una funzione pubblica caratterizzata dalla fiducia che determina nel pubblico, anche perché i modi di accesso e di permanenza nell'esercizio delle funzioni sono garantiti e vigilati dallo Stato, attraverso il consiglio notarile.

La tassatività della preclusione relativa alla riabilitazione, prevista dalla disposizione censurata, sarebbe dettata proprio per garantire la funzione fidefacente del notaio ed evitare che, attraverso una valutazione discrezionale, lo stesso sia rimesso nell'esercizio di funzioni di cui si è dimostrato non degno in conseguenza della commissione di gravi reati.

La norma, del resto, non minerebbe la funzione rieducativa della pena (che non legittimerebbe un diritto al ripristino dello status quo ante), dato che non preclude al condannato di accedere a un lavoro diverso da quello da cui è decaduto.



3.- Si è costituito il notaio, già parte del giudizio *a quo*, il quale ha chiesto che la questione sia accolta.

La parte privata rileva che, secondo la legge notarile vigente, la destituzione del notaio può conseguire a determinate condanne penali, ma solo all'esito di un procedimento disciplinare che abbia valutato l'effettiva gravità dei fatti. Al riguardo, ricorda come questa Corte, con la sentenza n. 40 del 1990, abbia dichiarato l'illegittimità costituzionale della disciplina che prevedeva la destituzione di diritto del notaio a seguito di condanna penale. Lo stesso principio dovrebbe trovare applicazione anche per la norma impugnata, ove l'automatismo concerne il divieto di riabilitazione all'esercizio professionale, senza consentire quella «autonoma valutazione» prescritta per la destituzione.

La parte privata sottolinea, inoltre, che questa Corte ha sempre ritenuto lesivi del principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) gli automatismi normativi che facciano discendere privazioni di diritti fondamentali o altre conseguenze negative di status, in via assoluta, permanente e irreversibile, da una condanna penale già eseguita, senza che sia dato alcun rilievo all'intervenuta riabilitazione penale e senza che sia consentito prendere in esame la condotta e le circostanze successive alla condanna medesima. Il divieto assoluto e senza limiti di tempo della riabilitazione professionale del notaio destituito in seguito a una condanna per determinati reati sarebbe dunque irragionevole, comportando una sorta di «ergastolo professionale», senza alcuna possibilità di «liberazione», anche dopo che gli effetti penali della condanna sono stati cancellati dalla riabilitazione.

La *ratio* delle misure riabilitative si fonderebbe proprio sul presupposto che il reo non deve mai essere considerato, in modo assoluto, incapace e insuscettibile di emenda, per cui il decorso del tempo dopo l'espiazione della pena e la prova di aver compiuto un percorso di risocializzazione devono consentire la rimozione dei residui effetti della condanna.

Una disciplina che configuri un divieto assoluto e permanente di riabilitazione professionale, anche quando sia intervenuta la cessazione degli effetti penali della condanna, contrasterebbe inevitabilmente con il principio di ragionevolezza. L'assolutezza del divieto, implicante l'automatico rigetto dell'istanza di riabilitazione, in presenza di determinate condanne e senza alcun apprezzamento del singolo caso, si porrebbe in contrasto, altresì, con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che richiede una siffatta valutazione ai fini del rispetto dell'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848 (sentenza 23 marzo 2006, Vitiello contro Italia).

Da ultimo, la difesa della parte privata rimarca la lesione del principio della finalità rieducativa della pena (art. 27, terzo comma, Cost.) dato che, nella specie, il notaio, penalmente riabilitato, pur avendo dimostrato con la propria condotta protratta nel tempo di meritare la piena risocializzazione, trova, sotto il decisivo aspetto dell'attività professionale, un ostacolo insormontabile nell'art. 159, comma 3, della legge n. 89 del 1913. L'ordinamento manifesterebbe così un'intrinseca contraddizione: da un lato la riabilitazione penale del condannato è pienamente accertata, dall'altro egli rimane oggetto di una limitazione che ne impedisce il pieno rientro nella società.

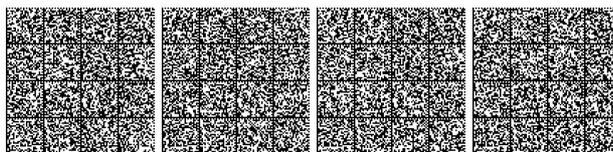
4.- Nell'imminenza dell'udienza pubblica la parte privata ha depositato una memoria, con cui insiste nel sostenere la fondatezza della questione di legittimità costituzionale. In particolare rileva che la norma impugnata introduce una presunzione assoluta, arbitraria ed irrazionale, e contesta l'eccezione di inammissibilità proposta dall'Avvocatura generale dello Stato.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 13 novembre 2014 (r.o. n. 261 del 2014), la Corte d'appello di Milano ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 159, comma 3, della legge 16 febbraio 1913, n. 89 (Ordinamento del notariato e degli archivi notarili), nella parte in cui vieta la riabilitazione del notaio già destituito a seguito di condanna per taluni reati.

Il giudice *a quo* è stato investito dal Consiglio notarile di Milano di una domanda concernente l'omologazione del rigetto dell'istanza di riabilitazione di un notaio, condannato in via definitiva per uno dei reati indicati dall'art. 159, comma 3, della legge n. 89 del 1913 e destituito. In questo caso la norma impugnata non consente di riabilitare la persona per rimuovere gli ostacoli a un nuovo accesso alla professione. La riabilitazione, viceversa, può essere concessa in altri casi, ai sensi dell'art. 159, comma 1, della legge n. 89 del 1913.

La Corte rimettente premette motivatamente di avere competenza, ai sensi dell'art. 159, comma 2, della legge n. 89 del 1913, in ordine all'omologazione, sia delle delibere del consiglio notarile che riabilitano il notaio, sia di quelle che ne respingono la richiesta.



Ciò detto, la disposizione impugnata viene censurata con riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., perché introdurrebbe un automatismo legale che in ogni caso fa divieto al consiglio notarile di riabilitare il notaio già destituito a seguito di condanna per i reati di falso, frode, abuso d'ufficio, concussione, corruzione, furto, appropriazione indebita aggravata, peculato, truffa e calunnia. In tal modo il legislatore avrebbe irragionevolmente impedito la «graduazione della sanzione alla gravità del reato» e avrebbe frustrato la finalità rieducativa della pena.

2.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità della questione, sostenendo che la corte d'appello è competente solo per l'omologazione delle delibere del consiglio notarile che concedono la riabilitazione e non per il caso opposto, verificatosi nel processo principale.

L'eccezione non è fondata, posto che la motivazione contraria offerta dalla Corte rimettente e relativa alla sussistenza di un interesse pubblico che il giudice è chiamato ad apprezzare anche nel caso di diniego della riabilitazione, per quanto opinabile, è pur sempre non priva di plausibilità.

3.- Nel merito, la questione non è fondata.

Questa Corte, con la sentenza n. 40 del 1990, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'ormai abrogato art. 139 della legge n. 89 del 1913, nella parte in cui prevedeva in via disciplinare la destituzione di diritto del notaio che fosse stato condannato per i reati indicati dall'art. 5, comma 1, numero 3), della medesima legge. In quell'occasione la Corte ha applicato il consolidato principio della sua giurisprudenza, secondo cui la sanzione disciplinare della destituzione dall'impiego pubblico o dall'esercizio di una professione va graduata, nell'ambito dell'autonomo procedimento a ciò preposto, secondo criteri di proporzionalità e adeguatezza al caso concreto, e non può pertanto costituire l'effetto automatico e incondizionato di una condanna penale (sentenze n. 2 del 1999, n. 363 del 1996, n. 220 del 1995, n. 197 del 1993, n. 16 del 1991, n. 158 del 1990, n. 971 del 1988 e n. 270 del 1986).

In seguito, l'art. 25 del decreto legislativo 1º agosto 2006, n. 249 (Norme in materia di procedimento disciplinare a carico dei notai, in attuazione dell'articolo 7, comma 1, lettera e, della legge 28 novembre 2005, n. 246), ha introdotto l'art. 142-bis nel corpo della legge n. 89 del 1913. Per effetto di questa disposizione, il notaio che sia stato condannato per uno dei reati indicati dall'art. 5, comma 1, numero 3), della medesima legge è soggetto, a seguito di procedimento disciplinare, ad una delle sanzioni previste dal successivo art. 147, ovvero alla censura, alla sospensione o, nei casi più gravi, alla destituzione, purché il fatto, oltre a costituire reato, integri anche gli estremi dell'illecito disciplinare e si riverberi in tal modo sugli interessi pubblici connessi all'esercizio della professione notarile.

Ne consegue che il notaio è destituito soltanto in ragione di un ponderato e discrezionale apprezzamento dei fatti, dal quale si evinca, anche alla luce della loro elevata gravità, la necessità di precludergli l'ulteriore esercizio della professione.

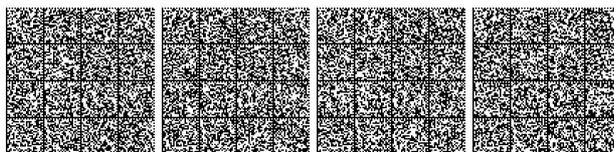
È evidente, pertanto, che la sanzione disciplinare non è affatto indifferente ai profili peculiari del caso di specie, come sostiene il giudice *a quo*, ma viene al contrario calibrata con riferimento ad essi ed applicata solo nelle ipotesi estreme. Tra queste ultime, inoltre, soltanto una condanna per i reati selezionati dalla norma impugnata impedisce in ogni caso la riabilitazione, che è viceversa consentita ove la destituzione sia derivata dalla commissione di fatti penalmente rilevanti, ma puniti ad altro titolo.

La preclusione di cui si lamenta la Corte rimettente, in definitiva, congiunge il motivato giudizio dell'organo disciplinare, relativo alla considerevole gravità della condotta concretamente addebitata, con una tassativa predeterminazione, da parte del legislatore, del catalogo dei reati che ostano alla riabilitazione. Questi illeciti sono stati selezionati, nell'ambito della vasta area del diritto penale, individuando fatti che in linea astratta sono suscettibili di spezzare la fiducia che la collettività ripone nel corretto esercizio delle pubbliche funzioni attribuite al notaio.

L'astrattezza di un simile criterio, già temperata dalla rigorosa delimitazione delle ipotesi applicative, trova un rilevante correttivo nel giudizio dell'organo disciplinare, che infligge la destituzione, anche in conseguenza dei reati indicati dall'art. 159, comma 3, della legge n. 89 del 1913, soltanto se ciò è richiesto dal peculiare episodio della vita. Tale giudizio così è sottratto alla «molteplicità dei comportamenti possibili nell'area dello stesso illecito penale» (sentenza n. 16 del 1991) per essere riconsegnato alla dimensione individualizzante che è richiesta dal principio di uguaglianza.

Il divieto che la disposizione impugnata oppone alla riabilitazione, pertanto, non può ritenersi manifestamente irragionevole a causa dell'automatismo legale che introduce, perché opera soltanto se si è ritenuta in concreto congrua, per i limitati casi oggetto di tipizzazione normativa, una sanzione disciplinare che comporta la definitiva destituzione del notaio.

Si può aggiungere, benché tale profilo non sia oggetto del dubbio di legittimità costituzionale, che per la medesima ragione tale divieto non trova ostacoli nella consolidata interpretazione che la Corte europea dei diritti dell'uomo dà dell'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, poiché esso non è la con-



seguenza automatica di un fatto, cui la legge riconnette effetti lesivi del diritto della persona a svolgere un'attività professionale. La compressione di tale diritto deriva dal giudizio disciplinare, è la conseguenza di un'accertata incompatibilità tra la condotta e la professione, è impugnabile in sede giurisdizionale, ed è ritenuta dalla legge necessaria per preservare l'integrità della funzione notarile, che sarebbe compromessa ove i consociati potessero anche solo dubitare dell'affidabilità di chi è preposto a certificarne gli atti con valore di pubblica fede.

4.- Non sono utili a sostenere il dubbio del giudice rimettente neppure le pronunce con cui questa Corte ha dichiarato illegittime disposizioni legislative che impedivano la partecipazione a concorsi nel pubblico impiego a chi fosse stato in precedenza destituito dalla pubblica amministrazione.

Con la sentenza n. 329 del 2007 una disposizione di tale natura è stata reputata incostituzionale, posto che l'effetto preclusivo discendeva dalla destituzione per fatti eterogenei «(dalle varie fattispecie di reato in tema di falsità alla produzione di documenti viziati da invalidità non sanabile)» e, ciò che più conta, operava con riferimento a qualsivoglia altro impiego pubblico. Veniva in tal modo a mancare un nesso indissolubile di incompatibilità tra la condotta per la quale era stata inflitta la sanzione e la natura delle mansioni che il candidato al concorso avrebbe espletato, ove vincitore. È invece evidente che la disposizione oggi censurata si rende espressiva di un simile legame, giacché la riabilitazione del notaio sarebbe finalizzata a consentire nuovamente l'accesso proprio alla professione da cui esso è stato destituito.

Con la sentenza n. 408 del 1993, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del divieto di partecipare a concorsi, banditi dall'Amministrazione civile dell'interno per coprire una qualunque delle mansioni affidate ai suoi dipendenti, per chi fosse stato condannato a pena detentiva per reati non colposi. La norma è stata raggiunta dalla declaratoria di illegittimità costituzionale, nella parte in cui non prevedeva il potere dell'amministrazione di valutare, ai fini dell'ammissione al concorso, l'intervenuta riabilitazione del reo.

Questa ipotesi si distingue nettamente da quella per cui oggi pende il giudizio incidentale, a causa dell'estrema latitudine dei casi che originavano l'impedimento. Una condanna a pena detentiva per reato non colposo può riguardare infatti una moltitudine di condotte penalmente rilevanti, e non vi è alcuna necessità logica di far discendere da esse un giudizio di inadeguatezza allo svolgimento di qualsiasi mansione presso l'Amministrazione civile dell'interno. In senso opposto, la disposizione impugnata opera proprio sulla base di un tal genere di giudizio, consolidato in una previsione di legge.

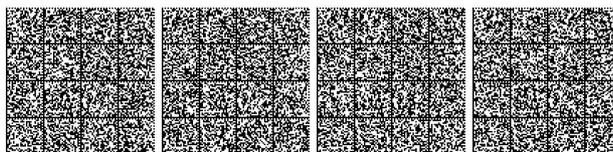
È poi significativo che la sentenza n. 408 del 1993 abbia precisato, pur a fronte della riabilitazione del reo, che l'amministrazione avrebbe dovuto in ogni caso valutare tale evenienza «in tutti i suoi elementi, con riferimento particolare alla qualifica ed alle mansioni da espletare in base al concorso». La precisazione smentisce l'assunto del giudice rimettente, che pretende di connettere alla riabilitazione l'effetto di rimuovere ogni preclusione legislativa all'esercizio dell'attività lavorativa o della professione, posto che altrimenti, si dice, sarebbe leso l'art. 27, terzo comma, Cost., quanto alla finalità rieducativa della pena.

Al contrario, infatti, questa Corte, con l'indicazione appena rammentata, ha riconosciuto che anche la persona che sia stata riabilitata può continuare ad essere estromessa, non già dal pubblico impiego in sé, ma da particolari e qualificate mansioni che l'ordinamento considera di grande rilievo e intende conseguentemente preservare con penetranti cautele.

Che ciò avvenga a seguito di una insuperabile previsione normativa, anziché all'esito di un procedimento amministrativo, non pone in discussione la conformità a Costituzione della causa ostativa, a fronte della riabilitazione del reo, ma esige piuttosto di verificare che la presunzione formulata dal legislatore non rientri nell'ambito della manifesta irragionevolezza.

Ciò però non accade.

È vero che la disposizione impugnata non permette un apprezzamento in concreto della compatibilità della riabilitazione con un nuovo accesso alla professione notarile, ma resta chiaro che la conformità di questa scelta legislativa agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost. non può venire contestata con l'argomento che chi si sia riabilitato deve reputarsi per ciò stesso idoneo a svolgere qualsiasi attività di rilievo sociale, venendo invece in considerazione anche la natura di tali attività e il grado degli interessi cui esse sono finalizzate.



Il legislatore, con la disposizione impugnata, ha formulato una presunzione assoluta che non è affatto arbitraria e irrazionale perché consegue, giova ribadirlo, a un motivato apprezzamento dell'organo disciplinare, censurabile in sede giurisdizionale e circoscritto a peculiari condotte. Non è infatti manifestamente irragionevole presumere che tali condotte, se così gravi da implicare la destituzione, abbiano definitivamente negato al notaio, per quanto riabilitato, quel particolare ed elevato grado di fiducia che i consociati debbono poter incondizionatamente riporre in una figura destinata a garantire la sicurezza dei traffici giuridici, a propria volta preminente interesse dello Stato di diritto.

La finalità di reinserimento sociale di chi abbia espiato la pena, pur dotata di forza pregnante, non vale in sé ad incrinare, con riferimento all'art. 27, terzo comma, Cost., la legittimità dell'opzione effettuata dalla legge a tutela di questo interesse pubblico, anch'esso di rilievo costituzionale, tenuto anche conto che varie sono le vie per conseguirla, senza obbligare necessariamente il legislatore a concedere la riabilitazione professionale (sentenza n. 289 del 1992).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 159, comma 3, della legge 16 febbraio 1913, n. 89 (Ordinamento del notariato e degli archivi notarili), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, dalla Corte d'appello di Milano, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 settembre 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 novembre 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_150234

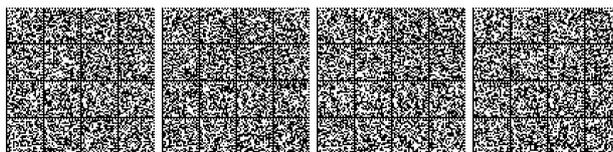
N. 235

Sentenza 6 ottobre - 19 novembre 2015

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Corte dei conti, Sezione delle autonomie - Controllo sui rendiconti dei Gruppi consiliari della Regione Emilia Romagna relativi all'esercizio finanziario 2012.

- Nota del Presidente della sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna n. 3660 del 10 luglio 2013, di trasmissione della deliberazione n. 249 del 2013; nota del Procuratore regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna n. 5190 del 9 luglio 2014; atti di contestazione di responsabilità e invito a dedurre della Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna del 5 giugno 2014 e date successive; atti di citazione della Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna del 3 dicembre 2014 e date successive.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici :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

nei giudizi per conflitto di attribuzione tra enti sorti a seguito della nota del Presidente della sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna n. 3660 del 10 luglio 2013, di trasmissione della deliberazione n. 249 del 2013; della nota del Procuratore regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna n. 5190 del 9 luglio 2014; degli atti di contestazione di responsabilità e invito a dedurre della Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna del 5 giugno 2014 e date successive; nonché degli atti di citazione della Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna del 3 dicembre 2014 e date successive, conflitti promossi dalla Regione Emilia-Romagna con ricorsi rispettivamente notificati il 1° agosto 2014 e il 27 febbraio 2015, depositati in cancelleria il 13 agosto 2014 e il 9 marzo 2015, ed iscritti al n. 8 del registro conflitti tra enti 2014 e al n. 1 del registro conflitti tra enti 2015.

Visti gli atti di costituzione della Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 6 ottobre 2015 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon, Luigi Manzi e Franco Mastragostino per la Regione Emilia-Romagna, il Procuratore regionale Salvatore Pilato per la Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna e l'Avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- La Regione Emilia-Romagna, con ricorso notificato in data 1° agosto 2014, depositato il successivo 13 agosto ed iscritto al n. 8 del registro conflitti tra enti 2014 (d'ora innanzi il "primo ricorso"), ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione: 1) alla nota del Presidente della sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna n. 3660 del 10 luglio 2013, di trasmissione alla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna della deliberazione n. 249 del 2013, di accertamento dell'irregolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari per l'anno 2012; 2) a quattordici atti di contestazione di responsabilità e invito a dedurre, del 5 giugno e date successive, inviati dalla Procura regionale della Corte dei conti ai Presidenti dei gruppi consiliari e ad alcuni consiglieri regionali; 3) alla nota del Procuratore regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna n. 5190 del 9 luglio 2014, inviata al Presidente del Consiglio regionale e recante un invito al recupero di somme irregolarmente spese.

Secondo la ricorrente tali atti sarebbero lesivi «dell'autonomia e delle prerogative costituzionali dell'Assemblea legislativa, quali garantite dal complesso delle regole e dei principi» di cui agli artt. 100, secondo comma, 103, secondo comma, 114, secondo comma, 117 e 123 della Costituzione, «e, per quanto riguarda specificamente il Consiglio regionale» agli artt. 121, primo e secondo comma, e 122, quarto comma, Cost.

Con altro ricorso notificato in data 27 febbraio 2015, depositato il successivo 9 marzo ed iscritto al n. 1 del registro conflitti tra enti 2015 (d'ora innanzi il "secondo ricorso"), la Regione Emilia-Romagna ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione a tredici atti di citazione, del 3 dicembre 2014 e date successive, emessi dalla Procura regionale nei confronti dei capigruppo e di alcuni consiglieri regionali.



Anche questi atti sarebbero lesivi della sua autonomia istituzionale, dell'autonomia organizzativa e contabile del Consiglio regionale, e dell'immunità dei consiglieri regionali per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle funzioni.

1.1.- Premette in punto di fatto la ricorrente che con la sentenza n. 130 del 2014 la Corte costituzionale ha annullato le deliberazioni della sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna relative ai rendiconti dei gruppi consiliari regionali per l'esercizio finanziario 2012, ritenendo che il potere di controllo previsto dal decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213, potesse essere esercitato solo a partire dal 2013, sulla base delle linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e recepite con d.P.C.m. 21 dicembre 2012, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 28 del 2 febbraio 2013 ed entrato in vigore il 17 febbraio seguente.

Ciò nonostante, sulla base della trasmissione, ad opera del Presidente della sezione regionale di controllo, della deliberazione n. 249 del 10 luglio 2013, recante la dichiarazione di irregolarità dei rendiconti dei gruppi e gli elenchi delle spese ingiustificate, il Procuratore regionale aveva adottato gli impugnati atti di contestazione di responsabilità.

Con la successiva nota n. 5190 del 9 luglio 2014 lo stesso Procuratore aveva informato il Presidente del Consiglio regionale di alcune irregolarità contabili riscontrate con riferimento alla posizione di tre consiglieri, invitandolo, in considerazione dell'esiguità degli importi e della conseguente diseconomicità di ogni iniziativa processuale, «al recupero amministrativo delle somme risultate irregolari per difetto di inerenza al mandato istituzionale».

In date 3 dicembre 2014 e successive, infine, la Procura regionale aveva emesso tredici atti di citazione nei confronti dei capigruppo e di alcuni consiglieri, atti che la ricorrente afferma di essere stata costretta a impugnare con il secondo ricorso per evitare che la sua inerzia fosse valutata come manifestazione di acquiescenza.

1.2.- Prima di passare all'illustrazione delle singole censure, la ricorrente premette alcune considerazioni sull'ammissibilità del conflitto proposto in relazione agli inviti a dedurre e alla nota del Procuratore regionale del 9 luglio 2014, «atti connessi all'esercizio della funzione giurisdizionale».

La Regione Emilia-Romagna deduce di non contestare l'astratta esistenza in capo alla Corte dei conti della giurisdizione sulle spese dei Consigli regionali e dei loro gruppi, né di lamentare il cattivo uso della funzione giurisdizionale. Essa, invece, sostiene «di essere legittimata a ricorrere in difesa delle proprie attribuzioni, lese da atti della Procura regionale, che sotto diversi profili eccedono dalle sue competenze istituzionali e costituiscono anche disapplicazione della legge regionale n. 32/1997, recante la disciplina sul finanziamento e sulla rendicontazione dei Gruppi consiliari vigente all'epoca della redazione dei rendiconti [...] relativi all'esercizio 2012».

Prosegue la ricorrente affermando di essere consapevole che, in passato, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile un ricorso per conflitto di attribuzione relativo ad alcuni inviti a dedurre, ritenendoli atti non invasivi. Nel caso di specie, tuttavia, il conflitto sarebbe ammissibile perché gli odierni inviti sarebbero nient'altro che una «prosecuzione ed attualizzazione dell'illegittima azione di controllo» tradottasi nelle deliberazioni annullate dalla Corte costituzionale.

1.3.- Ciò premesso, con il primo motivo del primo ricorso la ricorrente lamenta l'illegittimità della nota del Presidente della sezione regionale di controllo n. 3660 del 10 luglio 2013, poiché essa, nel trasmettere la deliberazione di irregolarità delle spese dei gruppi consiliari, avrebbe realizzato una indebita interferenza tra le due fondamentali funzioni della Corte dei conti, e cioè quelle di controllo e giurisdizionale.

Secondo la Regione Emilia-Romagna, fermo restando il dovere di segnalare eventuali gravi trasgressioni di cui risulti documentata notizia, non potrebbero «la funzione e l'attività di controllo riversarsi direttamente e integralmente nella funzione inquirente, al fine di tramutarne l'esito nell'esercizio dell'azione contabile di responsabilità».

L'illegittimità della nota di trasmissione sarebbe nel caso specifico ancora più evidente, essendosi il controllo svolto *contra legem*, da un lato, perché avrebbe investito i rendiconti relativi all'esercizio 2012 in assenza di copertura legislativa, e, dall'altro, perché avrebbe sindacato il merito delle scelte di spesa dei gruppi.

1.4.- Con un secondo motivo, comune ad entrambi i ricorsi, la ricorrente lamenta l'illegittimità degli atti di contestazione di responsabilità e invito a dedurre e dei susseguenti atti di citazione, dal momento che essi sarebbero l'automatica trasposizione in sede giurisdizionale della delibera di controllo illegittimamente assunta e delle schede allegate.

Ciò sarebbe evidente dallo stesso esame della loro struttura, identica in tutti i punti e differente solo a metà del quinto, ove in poche righe sarebbe genericamente spiegata la singola imputazione. Anche la formula contenente l'ipotesi di responsabilità sarebbe identica in tutti gli atti impugnati e riguarderebbe la «effettuazione di spese manifestamente non inerenti all'attività istituzionale e al funzionamento del gruppo stesso», laddove la non inerenza sarebbe ritenuta sulla base di un'eclatante inversione dell'onere probatorio.



Nonostante, poi, gli atti in questione attribuiscono alla documentazione inviata dalla sezione di controllo la funzione di “integrare” le preesistenti fonti di informazione della Procura contabile, non vi sarebbe alcun elemento che faccia ipotizzare l’esistenza di quest’ultime.

1.5.- Con un terzo motivo, anche questo comune a entrambi i ricorsi, la Regione Emilia-Romagna lamenta l’illegittimità degli atti di contestazione e dei conseguenti atti di citazione, nella misura in cui essi, nonostante l’affermazione di ossequio formale al principio dell’autonomia politica dei gruppi consiliari, concretizzerebbero un inammissibile sindacato di merito sulle scelte di spesa di quest’ultimi.

Le illegittimità contestate, infatti, non si riferirebbero a spese eccedenti i limiti dell’attività istituzionale, ma a spese che vi rientrano: così, ad esempio, con riferimento a quelle di missione per l’inaugurazione di un ex edificio scolastico, o a quella per un biglietto di trasporto pubblico per recarsi a un convegno fuori Regione.

1.6.- Con un ulteriore motivo comune ad entrambi i ricorsi, la ricorrente lamenta che l’esorbitanza dal potere giurisdizionale della magistratura contabile si è tradotta in una violazione dell’art. 122, quarto comma, Cost.

Esponde la Regione Emilia-Romagna che i Consigli regionali sono dotati di autonomia contabile e organizzativa in virtù di norme statali contenute prima nella legge 6 dicembre 1973, n. 853 (Autonomia contabile e funzionale dei consigli regionali delle regioni a statuto ordinario) e poi nell’art. 67 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42). Sulla base di queste norme, e prima ancora degli artt. 121, 122 e 123 Cost., lo statuto della Regione Emilia-Romagna ha disciplinato gli aspetti di tale autonomia, rinviando l’attuazione ad un regolamento interno.

La disciplina dettagliata delle spese dei gruppi e del controllo su di esse, prosegue la ricorrente, si trova, quanto all’esercizio finanziario 2012, nella legge della Regione Emilia-Romagna 8 settembre 1997, n. 32 (Funzionamento dei gruppi consiliari - Modificazioni alla legge regionale 14 aprile 1995, n. 42) e nella delibera attuativa dell’ufficio di presidenza n. 5 del 17 gennaio 2012.

In base a tale complesso normativo, i gruppi sono tenuti alla presentazione del rendiconto annuale, che deve essere approvato da un comitato tecnico, rispetto al cui giudizio l’ufficio di presidenza può discostarsi solo con espressa motivazione.

La normativa regionale, quindi, prevedrebbe, in attuazione delle disposizioni costituzionali, un sistema compiuto di documentazione, rendicontazione e controllo delle spese effettuate dai gruppi, volto a verificare che i contributi assegnati non siano devoluti a fini diversi da quelli istituzionali.

Ebbene, gli atti controllo e approvazione delle spese si sarebbero tradotti in “voti” e “opinioni” sia da parte dei gruppi che dell’ufficio di presidenza, con la conseguenza che sarebbero presidiati dall’immunità prevista dall’art. 122, quarto comma, Cost. a tutela dell’autonomia politica e di organizzazione interna del Consiglio regionale, e gli atti impugnati tale immunità violerebbero.

1.7.- Con l’ultimo motivo del primo ricorso la Regione Emilia-Romagna lamenta l’illegittimità della nota del Procuratore regionale n. 5190 del 9 luglio 2014, con cui il Presidente del Consiglio regionale è stato invitato al recupero amministrativo di modeste somme spese da tre consiglieri, ritenute irregolari per difetto di inerenza, dal momento che la singolare iniziativa del Procuratore regionale non avrebbe alcun ancoraggio costituzionale e legislativo, realizzando un’ingerenza del tutto ingiustificata nella sfera di autonomia del Consiglio.

1.8.- La ricorrente ha quindi concluso chiedendo alla Corte costituzionale di accertare che non spettava allo Stato, e per esso: 1) al Presidente della sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l’Emilia-Romagna, trasmettere alla Procura regionale, con la nota n. 3660 del 10 luglio 2013, la deliberazione di accertamento dell’irregolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari per l’anno 2012; 2) alla Procura regionale, adottare gli atti di contestazione di responsabilità e invito a dedurre nei confronti dei capigruppo e di alcuni consiglieri regionali; 3) alla Procura regionale, procedere, in relazione alle spese dei gruppi consiliari per l’anno 2012, sulla base di un illegittimo atto di controllo, a un generalizzato sindacato di merito sulla loro «inerenza al mandato istituzionale»; 4) al Procuratore regionale, il potere di inviare la nota n. 5190 del 9 luglio 2014, avente ad oggetto l’invito al recupero amministrativo di somme spese irregolarmente; 5) alla Procura regionale, emettere gli atti di citazione impugnati in prosecuzione dell’iniziativa avviata con gli inviti a dedurre.

2.- In entrambi i giudizi si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o infondato.

2.1.- La difesa dello Stato ha eccepito, in punto di fatto, che la Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Emilia-Romagna aveva avviato un’istruttoria sulle spese dei gruppi regionali, alla luce di molteplici notizie di stampa, qualificate da specificità e concretezza, relative a fatti sottoposti ad indagine dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Bologna. Tali fonti, unitamente a esposti di soggetti privati, erano state poi integrate dalla trasmissione della deliberazione della sezione regionale di controllo del 10 luglio 2013, n. 249.



Sulla base del complesso di tali elementi la Procura contabile aveva espletato un'analitica verifica della regolarità della documentazione di spesa e tale verifica aveva dato luogo agli atti di contestazione e alla nota di invito al recupero di somme impugnati.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha poi affermato che il secondo ricorso avrebbe ampliato notevolmente il *thema decidendum* delineato dal primo, poiché gli atti di citazione gravati sarebbero espressione di un potere giurisdizionale in senso stretto, operando in maniera indipendente dalle competenze della sezione di controllo e "aprendo" all'esercizio del potere decisorio del giudice contabile.

2.2.- In punto di diritto, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, entrambi i ricorsi sarebbero inammissibili per difetto di legittimazione attiva della Regione Emilia-Romagna, poiché gli atti impugnati inciderebbero sulla posizione giuridica dei gruppi consiliari o dei singoli consiglieri, ma non lederebbero le sue prerogative costituzionali, essendo l'istruttoria contabile oggettivamente diretta a salvaguardare proprio tali prerogative.

2.3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha poi eccepito l'inammissibilità del primo ricorso per genericità dei motivi, dal momento che mancherebbe l'indicazione delle competenze costituzionali violate.

Da altra angolazione, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, entrambi i ricorsi difetterebbero di tono costituzionale, essendo gli atti impugnati riconducibili a funzioni attribuite dall'ordinamento alla magistratura contabile, con la conseguenza che non potrebbero considerarsi lesivi di altrui competenze costituzionali.

2.4.- La difesa dello Stato ha eccepito, ancora, l'inammissibilità del primo ricorso nella parte in cui è rivolto avverso la nota di trasmissione della deliberazione di controllo, in quanto avente valenza puramente interna, per ciò solo inidonea a ledere le competenze costituzionali della ricorrente.

Secondo la difesa dello Stato, la cointestazione delle funzioni di controllo e giurisdizionale in capo alla magistratura contabile avrebbe un solido radicamento costituzionale e sarebbe legittimo l'utilizzo in sede di responsabilità delle notizie raccolte in sede di controllo, con il solo limite della tutela effettiva del diritto di difesa.

2.5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha poi eccepito l'inammissibilità del secondo e del terzo motivo del primo ricorso relativi alla illegittimità degli atti di contestazione, e del terzo motivo del secondo ricorso relativo agli atti di citazione.

Con tali censure si contesterebbe non la sussistenza in astratto della giurisdizione contabile, ma il modo in cui è stata esercitata, facendo nella sostanza valere errores in iudicando contro i quali andrebbero attivati gli ordinari rimedi apprestati dalla giurisdizione comune.

2.6.- Anche il quarto motivo del primo ricorso, con cui si lamenta l'illegittimità della nota del Procuratore regionale di invito al recupero amministrativo di spese ritenute irregolari, sarebbe inammissibile.

Il tenore della nota, infatti, mostrerebbe come l'ufficio inquirente non abbia inteso vincolare le determinazioni liberamente assumibili dal Presidente del Consiglio regionale, muovendosi, per contro, in una logica collaborativa. Essa, in ogni caso, non potrebbe essere considerata una chiara e inequivoca affermazione di un proprio potere.

2.7.- L'Avvocatura generale dello Stato ha altresì eccepito l'inammissibilità del primo ricorso nella parte in cui è rivolto avverso gli atti di contestazione adottati nel corso dell'istruttoria per l'accertamento delle responsabilità erariali.

Tali atti, in quanto «preprocessuali» - poiché la proposizione dell'azione di responsabilità è solo futura ed eventuale - sarebbero sprovvisti di attitudine lesiva.

2.8.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha infine eccepito l'inammissibilità del primo ricorso per genericità, attesa la mancata indicazione delle spese il cui merito la Procura contabile avrebbe indebitamente sindacato.

2.9.- Nel merito, ritiene la difesa dello Stato che la sentenza n. 130 del 2014 della Corte costituzionale non sia rilevante, poiché l'annullamento dell'attività di controllo è avvenuta esclusivamente in ragione dell'assenza, per l'esercizio 2012, della previa individuazione dei criteri adoperabili, per come richiesto dal d.l. n. 174 del 2012. Di conseguenza, tale annullamento non rileverebbe ai fini dell'esercizio della funzione giurisdizionale della Procura contabile, in presenza dei presupposti giuridicamente legittimanti l'attivazione della sua competenza.

Ciò sarebbe ancora più vero in ragione del fatto che «gli elementi notiziali» posti a base delle indagini contabili proverrebbero anche da notizie di stampa, esposti privati e «risultanze già acquisite nell'ambito delle parallele indagini penali in corso».

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, poi, non vi sarebbe stata alcuna intrusione nel merito di scelte discrezionali, avendo per contro la Procura regionale verificato esclusivamente l'inerenza delle spese dei gruppi alle finalità istituzionali.



Con riferimento alla lamentata violazione dell'immunità dei consiglieri regionali, la difesa dello Stato osserva che «altro è perseguire un soggetto per un voto dato nell'espletamento della sua funzione», «altro è promuovere un giudizio volto ad accertare la responsabilità contabile».

3.- Si è costituita in entrambi i giudizi anche la Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna, chiedendo che i ricorsi siano dichiarati inammissibili ovvero infondati.

3.1.- In punto di fatto, secondo la Procura regionale della Corte dei conti la dinamica di svolgimento degli accertamenti espletati sulle spese dei gruppi sarebbe molto più complessa di come esposto in ricorso.

Tali accertamenti avrebbero riguardato il triennio 2010-2012, come sarebbe evidente dal diverso giudizio originato dall'atto di citazione per le spese remunerative dei costi delle interviste a pagamento commissionate dai gruppi consiliari: questo giudizio avrebbe ad oggetto gli stessi soggetti raggiunti dagli atti impugnati nei presenti giudizi costituzionali e sarebbe sorretto dalla stessa metodologia istruttoria, senza però che sia stato proposto, in relazione ad esso, alcun conflitto di attribuzione.

Sull'ampio «raggio» di tali accertamenti si sarebbe «giustapposto» l'intervento della sezione di controllo, che avrebbe acquisito l'integrale documentazione giustificativa della spesa dei gruppi per l'esercizio finanziario 2012, mediante l'estrazione di copia degli atti sottoposti a vincolo penale.

La descritta sequenza temporale mostrerebbe la piena autonomia e indipendenza delle iniziative della magistratura inquirente rispetto all'esercizio della funzione di controllo.

3.2.- Ciò premesso, la Procura regionale ha eccepito, in primo luogo, l'inammissibilità dei ricorsi perché volti a contestare un cattivo uso della funzione giurisdizionale da far valere innanzi alla giurisdizione comune.

3.3.- La Procura contabile ha altresì eccepito l'inammissibilità del primo ricorso per contraddittorietà della prospettazione di fondo, dal momento che la Regione ricorrente, dopo avere lamentato l'illegittimità della mera trasposizione dell'attività di controllo nell'azione di «prosecuzione contabile», avrebbe ammesso che la trasmissione degli atti dal controllo alla giurisdizione era avvenuta in relazione ad indagini già in corso sulla base di altre fonti informative.

3.4.- Ha poi eccepito l'inammissibilità del primo ricorso per inesistenza *ictu oculi* del lamentato controllo di merito sulle spese dei gruppi.

3.5.- Con riferimento al primo motivo del primo ricorso la Procura regionale ha eccepito l'inammissibilità per tardività, essendo la nota impugnata risalente a oltre un anno addietro la proposizione del conflitto.

3.6.- L'ultimo motivo di ricorso, invece, sarebbe inammissibile per difetto di lesività, poiché il tenore della nota n. 5190 del 9 luglio 2014 mostrerebbe come l'ufficio inquirente non abbia in alcun modo voluto vincolare le determinazioni liberamente assumibili dal Presidente del Consiglio regionale, muovendosi per contro in una logica essenzialmente collaborativa.

3.7.- La Procura contabile ha poi eccepito l'inammissibilità del secondo ricorso, poiché, nei giudizi di responsabilità instaurati con gli atti di citazione, le parti convenute avrebbero manifestato, ante iudicium, la disponibilità al versamento spontaneo delle somme contestate, pervenendosi, in due casi, all'adesione alla determinazione degli addebiti, con conseguente risarcimento spontaneo del danno.

3.8.- La Procura regionale ha infine eccepito l'inammissibilità del secondo motivo del secondo ricorso per mancanza di tono costituzionale, in ragione della omessa indicazione delle specifiche attribuzioni costituzionali asseritamente violate.

3.9.- Nel merito, la Procura contabile ha osservato che nessuna norma, di rango costituzionale od ordinario, vieterebbe il raccordo tra le funzioni di controllo e quelle giurisdizionali della Corte dei conti.

L'esame degli atti di contestazione impugnati evidenzerebbe poi l'infondatezza della censura avversaria, poiché sarebbe chiaro che non vi è stata alcuna automatica trasposizione dell'attività di controllo in quella inquirente.

Nell'espletamento di quest'ultima, per contro, la Procura regionale avrebbe accertato singoli fatti di gestione, desumendoli dalla rendicontazione di ogni spesa. L'unico tratto che nella specie avrebbe accomunato le due funzioni starebbe nella identità della documentazione proveniente dalle indagini penali.

Essa, ancora, avrebbe esercitato in maniera appropriata la funzione inquirente, volta a verificare non il merito ma l'inerenza delle spese al mandato istituzionale, senza incidere sulla sfera di autonomia dei gruppi e dei consiglieri. Allo stato degli atti le uniche spese la cui inerenza sarebbe stata provata sarebbero i due esempi menzionati in ricorso e di cui la Procura contabile dà conto di voler prendere atto.

Né vi sarebbe alcuna inversione dell'onere della prova, poiché graverebbe sul beneficiario della spesa indicare la causa del mandato istituzionale.



Ha ancora osservato la Procura regionale che gli adempimenti connessi alla rendicontazione e al controllo sulla spesa dei gruppi non hanno alcuna attinenza con le funzioni normative o con quelle di supporto alle stesse, sicché non opererebbe l'invocata gaurentigia di cui all'art. 122, quarto comma, Cost.

Quanto alla nota di invito al recupero amministrativo delle spese ritenute irregolari, essa appartenerebbe, secondo la Procura contabile, alle "buone pratiche" elaborate ai fini della semplificazione ed effettività dell'esercizio delle funzioni inquirenti e si baserebbe su una lettura evolutiva del potere di richiesta di informazioni documentali previsto dall'art. 74 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 (Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti).

In ipotesi di danni erariali di importo modesto sarebbe prassi diffusa tra gli uffici inquirenti quella di segnalare alla pubblica amministrazione la necessità di provvedere al recupero in autotutela, salva la sussistenza di situazioni legittimanti da documentare con la trasmissione delle relative prove. Tale richiesta, ispirata ai principi di leale collaborazione e cooperazione istituzionale, inciderebbe su attività meramente amministrative e di gestione contabile della spesa, senza alcuna interferenza con attività normative e di rilevanza costituzionale.

4.- La Regione ricorrente in date 9 e 15 settembre 2015 ha depositato memorie nei due giudizi, volte a replicare alle eccezioni del Presidente del Consiglio dei ministri e della Procura contabile.

4.1.- Con riferimento alle eccezioni di difetto di interesse e di legittimazione attiva sollevate in entrambi i giudizi, sostiene la ricorrente, rispettivamente, che, pur avendo gli atti impugnati natura istruttoria, ciò che essa lamenta è l'esercizio di un'attività illegittima perché prosecuzione di quella di controllo censurata dalla Corte costituzionale, e che quest'ultima avrebbe già ammesso l'interesse della Regione a sollevare conflitto di attribuzione in caso di lesione delle prerogative dei suoi gruppi consiliari.

4.2.- Infondata sarebbe anche l'eccezione di assenza di tono costituzionale, come dimostrato dal rilievo che i conflitti aventi ad oggetto i presupposti atti di controllo sui rendiconti dei gruppi erano già stati ritenuti ammissibili dalla Corte costituzionale.

4.3.- Del pari infondata sarebbe l'eccezione di inammissibilità del primo ricorso per genericità e contraddittorietà dei motivi, poiché la ricorrente avrebbe illustrato compiutamente le censure, richiamando le norme costituzionali poste a presidio della sua autonomia e indicando le ragioni della lesione della sua sfera di attribuzioni.

4.4.- Quanto all'asserita inidoneità lesiva della nota di trasmissione impugnata con il primo ricorso, osserva la Regione Emilia-Romagna che essa non ha mera rilevanza interna, trattandosi di un atto di esternazione che ha sortito effetti materiali precisi, consistiti nell'utilizzo da parte della Procura contabile della documentazione trasmessa.

4.5.- Infondata sarebbe infine l'eccezione di inammissibilità del secondo ricorso per acquiescenza, poiché la disponibilità al risarcimento spontaneo proverrebbe da due consiglieri non coinvolti nella vicenda che ha dato luogo al conflitto e in ogni caso non inciderebbe sulla permanenza del distinto interesse della Regione.

4.6.- In relazione alle deduzioni avversarie attinenti al merito dei ricorsi, la Regione Emilia-Romagna ribadisce di non contestare l'assoggettamento dei consiglieri alla responsabilità erariale ma la riproduzione in concreto, ad opera della Procura contabile, di un'attività dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale; che gli atti di gestione dei fondi dei gruppi rientrano nella sfera di insindacabilità garantita dall'art. 122, quarto comma, Cost.; che, infine, avendo l'art. 17, comma 30-ter, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 3 agosto 2009, n. 102, espressamente previsto che l'azione inquirente possa essere avviata esclusivamente a fronte di una notizia danni specifica e qualificata, sarebbe tutt'altro che irrilevante la circostanza che il materiale istruttorio sia stato illegittimamente acquisito dalla sezione di controllo.

Considerato in diritto

1.- La Regione Emilia-Romagna, con i ricorsi iscritti al n. 8 del registro conflitti tra enti 2014 (d'ora innanzi il "primo ricorso") e al n. 1 del registro conflitti tra enti 2015 (d'ora innanzi "il secondo ricorso"), ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione, rispettivamente: 1) alla nota del Presidente della sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna n. 3660 del 10 luglio 2013, di trasmissione alla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna della deliberazione n. 249 del 2013, avente ad oggetto la dichiarazione di irregolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari per l'anno 2012; 2) agli atti di contestazione di responsabilità e invito a dedurre, del 5 giugno 2014 e date successive, adottati dalla Procura contabile nei confronti dei capigruppo e di alcuni consiglieri regionali; 3) alla nota del Procuratore regionale n. 5190 del 9 luglio 2014, indirizzata al Presidente del Consiglio regionale, di invito al recupero di somme; 4) nonché a tredici atti di citazione emessi dalla Procura contabile nei confronti dei capigruppo e di alcuni consiglieri regionali per i medesimi fatti oggetto degli inviti a dedurre.



Secondo la ricorrente tali atti, in quanto prosecuzione di un'attività di controllo già dichiarata illegittima da questa Corte con la sentenza n. 130 del 2014 e volti a realizzare un indebito controllo di merito sulle scelte discrezionali dei gruppi consiliari, sarebbero, sotto svariati profili, lesivi della sua autonomia istituzionale e dell'autonomia organizzativa e contabile del Consiglio regionale, e violerebbero l'art. 122, quarto comma, della Costituzione, che garantisce l'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati dai consiglieri regionali nell'esercizio delle funzioni.

2.- I giudizi, data l'identità delle parti e la stretta connessione oggettiva, vanno riuniti.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri e la Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna, costituitisi in entrambi i giudizi, hanno sollevato diverse eccezioni di inammissibilità, alcune rivolte ai ricorsi nella loro interezza, altre mirate a singole censure.

L'esame delle prime, per ovvie ragioni, precede quello delle seconde, alcune delle quali, tuttavia, essendo identiche o strettamente connesse a quelle generali, verranno trattate congiuntamente ad esse.

4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito, in primo luogo, l'inammissibilità di entrambi i ricorsi per difetto di interesse, perché l'intervento della Procura della Corte dei conti si sarebbe svolto nell'interesse della Regione ricorrente, che non sarebbe pertanto legittimata alla proposizione dei conflitti.

L'eccezione non è fondata alla luce della giurisprudenza di questa Corte, la quale, «partendo dall'osservazione che i gruppi consiliari sono stati qualificati come organi del Consiglio regionale (sentenza n. 39 del 2014), ha affermato che «La lamentata lesione delle prerogative dei gruppi si risolve dunque in una compressione delle competenze proprie dei consigli regionali e quindi delle Regioni ricorrenti, pertanto legittimate alla proposizione del conflitto (sentenze n. 252 del 2013, n. 195 del 2007 e n. 163 del 1997)». Identica considerazione non può che essere svolta con riferimento ai presidenti dei gruppi consiliari» (sentenza n. 107 del 2015, che richiama la sentenza n. 130 del 2014) e ai singoli consiglieri.

5.- L'Avvocatura generale dello Stato ha poi eccepito l'inammissibilità del primo ricorso per mancata indicazione delle prerogative costituzionali regionali violate dagli atti impugnati.

L'eccezione può essere esaminata unitamente all'altra, sollevata dalla stessa difesa dello Stato in entrambi i giudizi, secondo cui i ricorsi mancherebbero di tono costituzionale, essendo gli atti impugnati riconducibili a funzioni regolarmente attribuite dall'ordinamento alla magistratura contabile, nonché a quella sollevata dalla Procura regionale, in relazione al secondo motivo del secondo ricorso, di omessa indicazione, da parte della Regione ricorrente, delle specifiche attribuzioni costituzionali violate comporterebbe l'assenza di tono costituzionale.

Anche tali eccezioni non sono fondate.

Si legge nel primo ricorso che gli atti impugnati sono considerati lesivi «dell'autonomia e delle prerogative costituzionali dell'Assemblea legislativa, quali garantite dal complesso delle regole e dei principi» di cui agli artt. 100, secondo comma, 103, secondo comma, 114, secondo comma, 117 e 123 Cost., «e per quanto riguarda specificamente il Consiglio regionale» agli artt. 121, primo e secondo comma, e 122, quarto comma, Cost.

La lettura congiunta delle censure sollevate dalla ricorrente nel secondo ricorso, poi, consente di comprendere con sufficiente chiarezza come le prerogative costituzionali asseritamente violate siano, anche qui, quelle della sua autonomia istituzionale, di quella organizzativa e contabile del suo Consiglio regionale, nonché la garanzia di insindacabilità apprestata ai consiglieri regionali dall'art. 122, quarto comma, Cost.

La prospettazione della lesione delle competenze costituzionali della ricorrente, salvo quanto si dirà circa l'ammissibilità dei conflitti innescati da atti giurisdizionali, conferisce ai ricorsi, di per sé, il necessario tono costituzionale (sentenze n. 263 e n. 137 del 2014, n. 380 del 2007 e ordinanza n. 27 del 2006).

6.- La Procura regionale ha eccepito l'inammissibilità di entrambi i ricorsi perché la Regione Emilia-Romagna avrebbe in realtà contestato un cattivo uso del potere giurisdizionale, censura, questa, da fare valere in seno alla giurisdizione contabile e non in sede di conflitto di attribuzione.

La stessa eccezione è stata sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato con riferimento al secondo e al terzo motivo del primo ricorso, riguardanti gli atti di contestazione di responsabilità e invito a dedurre, e al terzo motivo del secondo ricorso con cui si lamenta che la Procura regionale abbia sconfinato, con gli atti di citazione impugnati, in non consentite valutazioni di merito.



L'eccezione va esaminata separatamente in relazione alla diversa natura degli atti impugnati.

6.1.- Parte del primo ricorso è rivolta avverso un atto non giurisdizionale, qual è la nota del Presidente della sezione regionale di controllo di trasmissione alla Procura contabile della deliberazione di accertamento dell'irregolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari relativi all'anno 2012, sulla base della ritenuta emersione di una notizia damni.

Essa, infatti, segue il procedimento di controllo attivato dalla Corte dei conti in forza dell'art. 1, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213 ed è estranea allo svolgimento delle funzioni giurisdizionali attribuite alla magistratura contabile, dal che consegue che in questa parte l'eccezione va rigettata.

6.2.- Sono invece giurisdizionali, nell'accezione lata in cui tale nozione viene in rilievo nei conflitti di attribuzione, gli altri atti impugnati provenienti dalla Procura contabile nell'esercizio o in occasione della sua funzione istruttoria preordinata all'accertamento giudiziale di responsabilità erariali (sentenze n. 252 del 2013 e n. 70 del 1985).

Secondo questa Corte gli «atti della giurisdizione sono suscettibili di essere posti a base di un conflitto di attribuzione tra Regione, o Provincia autonoma, e Stato, oltre che tra poteri dello Stato, solo “quando sia contestata radicalmente la riconducibilità dell'atto che determina il conflitto alla funzione giurisdizionale ovvero sia messa in questione l'esistenza stessa del potere giurisdizionale nei confronti del soggetto ricorrente” [...] (sentenza n. 326 del 2003, in un passaggio testualmente riportato anche dalla successiva sentenza n. 150 del 2007)» (sentenza n. 252 del 2013).

In quest'ultima pronuncia si è precisato, proprio con riferimento agli atti provenienti dalla Procura contabile nello svolgimento delle sue funzioni istruttorie propedeutiche al giudizio di responsabilità, che, per fare valere eventuali «errori di giudizio, non vale, quindi, il conflitto di attribuzione, ma valgono i rimedi previsti dall'ordinamento processuale contabile in cui gli impugnati atti di giurisdizione si iscrivono».

Alla stregua di tali criteri l'eccezione non è fondata.

Difatti, con l'impugnazione della nota del Procuratore regionale di invito al recupero di somme si lamenta la sua non riconducibilità ai poteri assegnati dall'ordinamento alla magistratura inquirente; con l'impugnazione degli atti di contestazione e di citazione ci si duole dell'indebita trasposizione nell'ambito giurisdizionale dell'attività di controllo travolta ab imis dalla sentenza n. 130 del 2014 di questa Corte, dell'utilizzo di criteri di merito nella verifica di regolarità delle spese e della violazione dell'immunità dei consiglieri regionali: in tutti i casi viene, dunque, prospettata l'inesistenza o il palese sconfinamento dall'ambito del potere giurisdizionale assegnato alla Procura della Corte dei conti.

6.3.- Quest'ultima ha eccepito l'inammissibilità del primo ricorso per contraddittorietà della prospettazione di fondo, dal momento che la Regione ricorrente, dopo avere lamentato l'illegittimità della mera trasposizione dell'attività di controllo nell'azione di «prosecuzione contabile», avrebbe ammesso che la trasmissione degli atti dal controllo alla giurisdizione era avvenuta in relazione a indagini già in corso sulla base di altre fonti informative.

L'eccezione è infondata poiché emerge con sufficiente chiarezza che le censure cui essa si riferisce sono in realtà incentrate sulla presunta influenza determinante dell'illegittima attività di controllo su quella d'indagine successiva.

6.4.- La Procura regionale ha anche eccepito l'inammissibilità del secondo ricorso, poiché nei giudizi di responsabilità instaurati con gli atti di citazione le parti convenute avrebbero manifestato, ante iudicium, la disponibilità al versamento spontaneo delle somme contestate, pervenendosi, in due casi, l'adesione alla determinazione degli addebiti individuali, con conseguente risarcimento spontaneo del danno liquidato.

L'eccezione, oltre a riguardare già in tesi esclusivamente due dei soggetti raggiunti dagli atti di citazione impugnati con il ricorso, non è fondata, poiché quand'anche vi fosse, da parte di tutti i consiglieri regionali, un'accettazione della responsabilità addebitata, ciò non potrebbe determinare il venire meno del diverso interesse della Regione all'accertamento della lesione delle sue competenze costituzionali.

7.- Può passarsi ad esaminare le restanti eccezioni d'inammissibilità sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato e dalla Procura regionale in entrambi i giudizi con riferimento a specifici motivi di censura.

7.1.- Non è fondata l'eccezione della Procura contabile di inammissibilità per tardività del primo motivo del primo ricorso rivolto avverso la nota del Presidente della sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna n. 3660 del 10 luglio 2013, di trasmissione alla sezione regionale della deliberazione n. 249 di accertamento dell'irregolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari per l'anno 2012.

È noto che il conflitto di attribuzione deve essere proposto, in forza dell'art. 39, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), nel termine perentorio di 60 giorni dalla conoscenza degli atti assunti come lesivi.



Nel caso di specie non vi è la prova che la nota in questione, indirizzata esclusivamente alla Procura regionale, sia stata conosciuta dalla ricorrente prima dell'accesso agli atti disposto con la notificazione dei successivi atti di contestazione di responsabilità e invito a dedurre (in date successive al 5 giugno 2014), con la conseguenza che non vi è la prova che al momento della proposizione del ricorso (1° agosto 2014) il termine per l'impugnazione fosse spirato.

7.2.- Non fondata è anche l'eccezione dell'Avvocatura generale dello Stato di inammissibilità dello stesso motivo per la differente ragione che l'atto impugnato sarebbe sprovvisto di efficacia esterna e per ciò solo inidoneo a determinare, anche solo indirettamente, una lesione delle competenze costituzionali della ricorrente.

La nota in esame, che si presenta quale tratto terminale e accessorio della funzione di controllo espletata dalla sezione regionale, è naturaliter rivolta all'esterno, essendo indirizzata all'organo inquirente della magistratura contabile, ed è di per sé idonea a innescare il compimento di un'attività di indagine della Procura: queste caratteristiche conferiscono all'atto gravato una potenziale capacità lesiva delle prerogative costituzionali della ricorrente.

8.- È invece fondata l'eccezione dell'Avvocatura generale dello Stato di inammissibilità del secondo e terzo motivo del primo ricorso rivolti avverso gli atti di contestazione e invito a dedurre in quanto sprovvisti di idoneità lesiva.

Questa Corte ha già osservato che questi atti sono volti «all'acquisizione di ulteriori elementi, se del caso anche di carattere esimente, in vista delle conclusive determinazioni che non necessariamente dovranno essere nel senso dell'inizio dell'azione di responsabilità. Le accennate connotazioni degli atti oggetto di conflitto, ed in particolare l'assenza di ogni univocità circa l'ulteriore seguito dell'iniziativa assunta dal Procuratore regionale non consentono perciò di scorgere in essi quella lesività che il ricorso ritiene, invece, di individuare [...]. L'inidoneità degli atti oggetto di conflitto a realizzare la lamentata lesione determina l'inammissibilità del ricorso» (sentenza n. 163 del 1997).

L'accoglimento della eccezione comporta l'assorbimento delle altre rivolte, di fatto, al terzo motivo del primo ricorso dal Presidente del Consiglio dei ministri e dalla Procura regionale, rispettivamente, per genericità e inesistenza *ictu oculi* del lamentato controllo di merito.

9.- Va invece rilevata d'ufficio l'inammissibilità per genericità del terzo motivo del secondo ricorso, con cui la Regione Emilia-Romagna lamenta che la Procura della Corte dei conti abbia effettuato, con gli atti di citazione impugnati, una indebita valutazione del merito delle scelte di spesa dei gruppi consiliari.

Difatti, a fronte delle numerose contestazioni mosse dalla Procura regionale ai capigruppo e ai consiglieri convenuti, la doglianza risulta circostanziata esclusivamente con riferimento a due addebiti: uno relativo alle spese di missione per l'inaugurazione di un ex edificio scolastico e l'altro al rimborso di un biglietto di trasporto pubblico per recarsi a un convegno in altra Regione. Al di fuori di questi due casi, la ricorrente non ha sviluppato la tesi con l'esame delle spese di cui la Procura contabile avrebbe valutato il merito, rendendo così la censura apodittica e priva di concretezza (sentenze n. 263 del 2014; n. 122, n. 77 e n. 46 del 2013; n. 246 del 2012; n. 200 del 2010 e n. 105 del 2009).

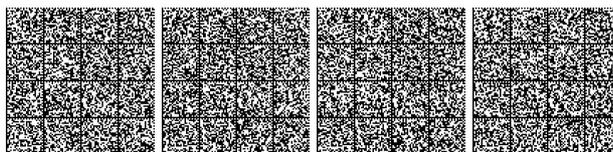
Essa è allo stesso tempo contraddittoria, perché la ricorrente in alcuni passaggi lamenta che la Procura regionale abbia sindacato il merito delle spese e in altri contesta la stessa legittimità del controllo di inerenza al mandato istituzionale, controllo che altrove nello stesso ricorso viene invece assunto come legittimamente riconducibile all'esercizio dell'attività inquirente, e ciò a ragione, perché questo controllo si risolve nella verifica della violazione della normativa sulla contribuzione pubblica ai gruppi consiliari che integra una species di condotta *contra ius*, la quale, laddove causativa di danno erariale, costituisce l'oggetto dell'accertamento nel giudizio di responsabilità.

10.- Risolte le questioni pregiudiziali nei termini riferiti, l'esame del merito si restringe alle residue censure rivolte alla nota di trasmissione del Presidente della sezione regionale di controllo, agli atti di citazione (con esclusione del motivo attinente al lamentato sconfinamento nel merito) e alla nota del Procuratore regionale di invito al recupero di somme.

11.- Quanto alla nota di trasmissione della deliberazione n. 249 del 2013, la Regione Emilia-Romagna, con il primo motivo del primo ricorso, lamenta che essa comporti un'indebita prosecuzione dell'attività di controllo censurata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 130 del 2014, ledendo così la sua autonomia organizzativa e contabile.

La censura è fondata.

Questa Corte, con la sentenza n. 29 del 1995, ha affermato la legittimità del raccordo tra le funzioni della Corte dei conti di controllo sulla gestione e giurisdizionale: «è incontestabile che il titolare dell'azione di responsabilità possa promuovere quest'ultima sulla base di una notizia o di un dato acquisito attraverso l'esercizio dei ricordati poteri istruttori inerenti al controllo sulla gestione, poiché, una volta che abbia avuto comunque conoscenza di un'ipotesi di danno, non può esimersi, ove ne ricorrano tutti i presupposti, dall'attivare l'azione di responsabilità. Ma i rapporti tra attività giurisdizionale e controllo sulla gestione debbono arrestarsi a questo punto, poiché si vanificherebbero illegittimamente gli inviolabili "diritti della difesa", garantiti a tutti i cittadini in ogni giudizio dall'art. 24 della Costituzione, ove le notizie o i dati acquisiti ai sensi delle disposizioni contestate potessero essere utilizzati anche in sede processuale (acquisizioni che, allo stato, devono avvenire nell'ambito della procedura prevista dall'art. 5 della legge n. 19 del 1994)».



Tali affermazioni, che sono volte ad assicurare il rispetto del principio del contraddittorio, non possono non valere anche per le notizie o i dati acquisiti dalla magistratura contabile nell'esercizio di qualsivoglia funzione di controllo, ivi compresa quella sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali, che, come questa Corte ha chiarito, «non può non ricomprendere la verifica dell'attinenza delle spese alle funzioni istituzionali svolte dai gruppi medesimi, secondo il generale principio contabile, costantemente seguito dalla Corte dei conti in sede di verifica della regolarità dei rendiconti, della loro coerenza con le finalità previste dalla legge» (sentenza n. 263 del 2014).

La stessa ricorrente, del resto, non contesta che l'obbligo di segnalazione discende dai principi generali e grava sulle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, laddove emergano fatti idonei a evidenziare una responsabilità contabile.

Quel che viene in rilievo, tuttavia, nel caso specifico, è la circostanza che la segnalazione alla Procura contabile trae origine da un'attività di controllo che, in quanto travolta dalla successiva sentenza n. 130 del 2014 di questa Corte, è illegittima ex tunc.

Con la sentenza in parola è stata annullata la deliberazione n. 249 del 2013, di accertamento dell'irregolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari della Regione Emilia-Romagna per l'anno 2012, e la presupposta deliberazione istruttoria n. 234 del 2013, sulla base della considerazione che la relativa attività di controllo avrebbe potuto essere intrapresa dalla Corte dei conti solo a partire dall'anno 2013, essendo nel disegno legislativo condizionata alla previa emanazione dei criteri definiti con le linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e recepite con d.P.C.m. 21 dicembre 2012 (Recepimento delle linee guida sul rendiconto di esercizio annuale approvato dai gruppi consiliari dei consigli regionali, ai sensi dell'art. 1, comma 9, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213), pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 28 del 2 febbraio 2013 ed entrato in vigore il 17 febbraio seguente.

La deliberazione annullata, del resto, conteneva l'ordine alla segreteria di trasmissione della deliberazione medesima «alla Procura della Repubblica di Bologna e alla Procura regionale della Corte dei conti di Bologna anche in relazione alle indagini in corso di rispettiva competenza», ordine che è rimasto travolto unitamente all'atto che lo conteneva.

La nota di trasmissione è quindi funzionalmente collegata in maniera indissolubile alla deliberazione di controllo, sì che l'annullamento della seconda non può che comportare la caducazione della prima.

12.- Anche con riferimento agli atti di citazione, la ricorrente, con la seconda censura del secondo ricorso, lamenta, in primo luogo, che essi sarebbero affetti da invalidità derivata dalla deliberazione di controllo, la cui trasmissione, ad iniziativa del Presidente della sezione regionale, darebbe luogo a una non consentita interferenza tra le due fondamentali funzioni della Corte dei conti. Lo stesso esame degli atti di contestazione e di citazione mostrerebbe la stretta derivazione dalla deliberazione annullata, di cui ricalcherebbero la struttura e l'impostazione.

Sebbene, infine, gli atti di citazione attribuiscono alla documentazione inviata dalla sezione regionale di controllo la funzione di "integrare" le preesistenti fonti di informazione della Procura, non vi sarebbe alcun elemento che faccia ipotizzare l'esistenza di tali informazioni.

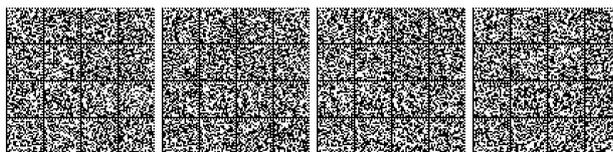
In punto di fatto e con riferimento a tale ultimo aspetto, non è in realtà contestato che la Procura contabile, già prima della segnalazione del Presidente della sezione regionale di controllo, avesse avviato delle indagini sulle spese dei gruppi consiliari sulla base di notizie provenienti dalla stampa.

Quel che più conta, poi, è che l'attività d'indagine della Procura regionale e le sue determinazioni finali si fondano non già sulla deliberazione annullata dalla Corte costituzionale ma sulla documentazione contabile autonomamente acquisita presso la sezione regionale di controllo con la nota del 13 novembre 2013, documentazione che era stata trasmessa alla sezione dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Bologna, che, a sua volta, l'aveva acquisita nell'ambito delle indagini avviate già nel corso del 2012.

La documentazione in esame, dunque, legittimamente è stata ottenuta dalla Procura contabile nel rispetto della procedura prevista dall'art. 5, comma 1, del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 19, e poi posta a base delle attività di indagine per l'accertamento delle responsabilità erariali.

L'istruttoria contabile, in conclusione, non può ritenersi una mera derivazione delle deliberazioni annullate, il che rende gli atti di citazione insensibili ai vizi di quest'ultime.

12.1.- La Regione Emilia-Romagna con il primo motivo del secondo ricorso ha poi lamentato l'illegittimità degli atti di citazione per violazione dell'art. 122, quarto comma, Cost., che garantisce l'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati dai consiglieri regionali nell'esercizio delle funzioni.



La ricorrente ha esposto che il Consiglio regionale è dotato di autonomia contabile e organizzativa e che la disciplina delle spese dei gruppi consiliari e del relativo controllo era dettata, per l'esercizio 2012, dalla legge della Regione Emilia-Romagna 8 settembre 1997, n. 32 (Funzionamento dei gruppi consiliari - Modificazioni alla legge regionale 14 aprile 1995, n. 42). In base a tale disciplina, prosegue la ricorrente, il rendiconto annuale dei gruppi doveva essere oggetto di approvazione da parte di un comitato tecnico, rispetto al cui giudizio l'ufficio di presidenza poteva discostarsi solo con espressa motivazione.

Gli atti di approvazione delle spese si sarebbero tradotti in "voti" e "opinioni" sia da parte dei gruppi che da parte dell'ufficio di presidenza, con la conseguenza che sarebbero presidiati dall'immunità prevista dall'art. 122, quarto comma, Cost. a tutela dell'autonomia politica e di autorganizzazione interna del Consiglio regionale: gli atti di citazione si sovrapporrebbero illegittimamente a quelli di approvazione, comprimendo l'autonomia consiliare.

La censura non è fondata.

Questa Corte recentemente, proprio con riferimento alla gestione delle somme erogate a titolo di contributi pubblici ai gruppi consiliari, ha affermato che i capigruppo dei Consigli regionali, anche se sottratti alla giurisdizione di conto, «restano assoggettati alla responsabilità amministrativa e contabile (oltre che penale, ricorrendone i presupposti)» (sentenza n. 107 del 2015).

Questa affermazione, che va estesa a tutti i consiglieri regionali, non è inficiata dalla guarentigia invocata, che, in quanto deroga alla regola generale della giurisdizione (sentenza n. 200 del 2008), «non mira ad assicurare una posizione di privilegio ai consiglieri regionali, ma a preservare da interferenze e condizionamenti esterni le determinazioni inerenti alla sfera di autonomia costituzionalmente riservata al Consiglio regionale (*ex plurimis*, sentenze n. 195 del 2007, n. 392 e n. 391 del 1999)» (sentenza n. 332 del 2011), e «non copre gli atti non riconducibili ragionevolmente all'autonomia ed alle esigenze ad essa sottese» (sentenza n. 289 del 1997).

Più in particolare, già con la sentenza n. 292 del 2001 si è evidenziato come la prerogativa d'insindacabilità in parola non riguardi l'attività materiale di gestione delle risorse finanziarie, che resta assoggettata alla ordinaria giurisdizione di responsabilità civile, penale e contabile, e la conclusione non muta in ragione dell'intervenuta approvazione dei rendiconti da parte del comitato tecnico (quand'anche composto da consiglieri regionali) o dall'ufficio di presidenza, poiché il voto dato in tali sedi rappresenta una ratifica formale di spese già effettuate dai gruppi e non già un atto deliberativo che ne costituisce ex ante il titolo giustificativo. Egualmente essa non può mutare in ragione dell'approvazione del rendiconto generale della Regione nel quale confluiscono quelli dei gruppi consiliari, poiché anche esso costituisce un mero documento di sintesi ex post delle risultanze contabili della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente, e non il titolo legittimante le spese.

Considerato che il rendiconto generale riguarda ogni attività dell'ente regionale, opinare diversamente condurrebbe, come correttamente osservato dalla giurisprudenza di legittimità e della Corte dei conti, al risultato abnorme, e senza dubbio contrario alla natura eccezionale della guarentigia di cui all'art. 122, quarto comma, Cost., di delineare un'area di totale irresponsabilità civile, contabile e penale in favore dei consiglieri regionali.

Tale conclusione, peraltro, «comporterebbe, in maniera paradossale e del tutto ingiustificata, una tutela della insindacabilità delle opinioni dei consiglieri regionali più ampia di quella apprestata relativamente a quelle dei parlamentari nazionali» (sentenza n. 235 del 2007), «in contrasto sia con il principio di responsabilità per gli atti compiuti, che informa l'attività amministrativa (artt. 28 e 113 Cost.), sia con il principio che riserva alla legge dello Stato la determinazione dei presupposti (positivi e negativi) della responsabilità penale (art. 25 Cost.)» (sentenza n. 69 del 1985).

13.- La nota del Procuratore regionale n. 5190 del 9 luglio 2014, indirizzata al Presidente del Consiglio regionale, di invito al recupero amministrativo di somme spese irregolarmente, è oggetto dell'ultimo motivo del primo ricorso, secondo cui essa sarebbe espressione di un potere non attribuito dall'ordinamento alla Procura contabile e realizzerebbe un'ingerenza ingiustificata nella sfera di autonomia del Consiglio regionale.

La Procura regionale ha eccepito che l'atto in questione appartarrebbe alle "buone pratiche" elaborate ai fini della semplificazione ed effettività dell'esercizio delle funzioni inquirenti e troverebbe fondamento in una lettura evolutiva del potere di richiesta di informazioni documentali previsto dall'art. 74 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 (Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti).

In ipotesi di danni erariali di importo modesto sarebbe prassi diffusa tra gli uffici inquirenti quella di segnalare alla pubblica amministrazione interessata la necessità di provvedere al recupero in autotutela, salva la sussistenza di situazioni legittimanti da documentare con la trasmissione delle relative prove.

Il motivo è fondato.



Questa Corte, con la sentenza n. 100 del 1995, resa nell'ambito di un giudizio per conflitto di attribuzione tra la Regione Umbria e la Procura regionale della Corte dei conti, ha annullato una nota del Procuratore contabile fondata sullo stesso art. 74, con la quale si era richiesto all'amministrazione «l'attuale residenza» dei responsabili di documenti istruttori e degli autori di alcune deliberazioni.

In quell'occasione si è affermato che, «ai sensi del ricordato art. 74 del regio decreto n. 1214 del 1934, il Procuratore della Corte dei conti può chiedere in comunicazione atti e documenti "in possesso" di autorità amministrative, mentre non può esigere da queste ultime, come avviene con le richieste ora esaminate, una specifica e ulteriore attività di acquisizione di dati o di notizie»: quest'ultima, in altri termini, esula dalle facoltà della magistratura inquirente e per ciò solo incide sull'autonomia organizzativa della Regione.

Le medesime argomentazioni non possono che valere, a fortiori, in relazione a una richiesta di svolgimento di un'attività di recupero amministrativo, in danno di soggetti terzi, di somme spese irregolarmente, senza che peraltro sia intervenuta alcuna pronuncia giurisdizionale che abbia accertato effettivamente tale irregolarità.

14.- Deve pertanto concludersi nel senso che: 1) non spettava allo Stato, e per esso al Presidente della sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Regione Emilia-Romagna, inviare alla Procura regionale la nota n. 3660 del 10 luglio 2013, di trasmissione della deliberazione n. 249 del 2013; 2) non spettava allo Stato, e per esso alla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna, adottare la nota n. 5190 del 9 luglio 2014, di invito del Presidente del Consiglio regionale al recupero di somme; 3) spettava allo Stato, e per esso alla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna, adottare i tredici atti di citazione del 3 dicembre 2014 e date successive.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibili il secondo e il terzo motivo del ricorso iscritto al n. 8 del registro conflitti tra enti 2014, promosso dalla Regione Emilia-Romagna in relazione agli atti di contestazione di responsabilità e invito a dedurre del 5 giugno 2014 e date successive, adottati dalla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna;

2) dichiara inammissibile il terzo motivo del ricorso iscritto al n. 1 del registro conflitti tra enti 2015, promosso dalla Regione Emilia-Romagna in relazione ai tredici atti di citazione, del 3 dicembre 2014 e date successive, adottati dalla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna;

3) dichiara che non spettava allo Stato, e per esso al Presidente della sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Regione Emilia-Romagna, inviare alla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna la nota n. 3660 del 10 luglio 2013, di trasmissione della deliberazione n. 249 del 2013;

4) annulla, per l'effetto, la nota di trasmissione indicata al punto che precede;

5) dichiara che non spettava allo Stato, e per esso alla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna, adottare la nota n. 5190 del 9 luglio 2014, indirizzata al Presidente del Consiglio regionale, di invito al recupero di somme;

6) annulla, per l'effetto, la nota indicata al punto che precede;

7) respinge per il resto il ricorso, dichiarando che spettava alla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna adottare i tredici atti di citazione del 3 dicembre 2014 e date successive.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 ottobre 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

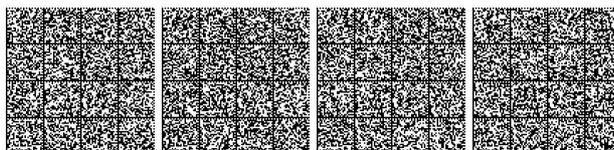
Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 novembre 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



N. 236

Sentenza 20 ottobre - 19 novembre 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Elezioni - Sospensione e decadenza di diritto degli amministratori locali in caso di condanna non definitiva per determinati delitti (nel caso di specie abuso d'ufficio) - Applicazione della causa ostativa ai mandati in corso all'entrata in vigore della norma.

- Decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190), art. 11, comma 1, lettera *a*), in relazione all'art. 10, comma 1, lettera *c*), del medesimo decreto legislativo.
-

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici : 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. 11, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190), in relazione all'art. 10, comma 1, lettera *c*), del medesimo decreto legislativo, promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania, sezione prima, nel procedimento vertente tra D.M.L. e altro e il Ministero dell'interno - UTG Prefettura di Napoli e altro, con ordinanza del 30 ottobre 2014, iscritta al n. 29 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visti gli atti di costituzione di D.M.L. e del Comune di Napoli, nonché gli atti di intervento di Capasso Elpidio, di Minozzi Maria Modesta, di Caputo Salvatore e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 20 ottobre 2015 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Mario Montefusco per Minozzi Maria Modesta, Lorenzo Lentini per Capasso Elpidio, Gaetano Armao per Caputo Salvatore, Giuseppe Russo per D.M.L., Fabio Maria Ferrari per il Comune di Napoli e gli avvocati dello Stato Agnese Soldani e Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 30 ottobre 2014, il Tribunale amministrativo per la Campania - sezione prima - ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge



6 novembre 2012, n. 190), in relazione all'art. 10, comma 1, lettera *c*), del medesimo decreto legislativo, «perché la sua applicazione retroattiva si pone in contrasto con gli artt. 2, 4, secondo comma, 51, primo comma e 97, secondo comma della Costituzione».

La disposizione sottoposta all'esame di questa Corte (intitolata «Sospensione e decadenza di diritto degli amministratori locali in condizione di incandidabilità») statuisce che «Sono sospesi di diritto dalle cariche indicate al comma 1 dell'articolo 10: *a*) coloro che hanno riportato una condanna non definitiva per uno dei delitti indicati all'articolo 10, comma 1, lettere *a*), *b*) e *c*)».

L'art. 10 (intitolato «Incandidabilità alle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali»), al comma 1, lettera *c*), dispone che «Non possono essere candidati alle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali e non possono comunque ricoprire le cariche di presidente della provincia, sindaco, assessore e consigliere provinciale e comunale [...] coloro che hanno riportato condanna definitiva per i delitti previsti dagli articoli 314, 316, 316-*bis*, 316-*ter*, 317, 318, 319, 319-*ter*, 319-*quater*, primo comma, 320, 321, 322, 322-*bis*, 323, 325, 326, 331, secondo comma, 334, 346-*bis* del codice penale».

La questione è sorta nel corso di un giudizio promosso dal Sindaco del Comune di Napoli, D.M.L., contro il Ministero dell'interno - UTG Prefettura di Napoli, per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, del decreto del Prefetto di Napoli del 1° ottobre 2014, n. 87831, con il quale è stata accertata la sospensione di D.M.L. dalla carica di sindaco, per effetto della condanna - pronunciata in primo grado dal Tribunale di Roma all'udienza del 24 settembre 2014 - per il reato di abuso d'ufficio alla pena di un anno e tre mesi di reclusione e, in base all'art. 31 cod. pen., all'interdizione dai pubblici uffici per un anno (pene sospese).

Nel giudizio *a quo*, sino alla pronuncia dell'ordinanza di rimessione, sono intervenuti ad adiuvandum il Comune di Napoli e ad opponendum Manfredi Nappi, in qualità di cittadino elettore e di legale rappresentante della Associazione Lotta Piccole Illegalità - ALPI.

Con la stessa ordinanza, il TAR ha sospeso provvisoriamente gli effetti del provvedimento prefettizio impugnato fino alla «ripresa» del giudizio cautelare successiva alla definizione della questione di legittimità costituzionale e ha disposto altresì la sospensione del giudizio.

1.1.- Il rimettente si sofferma, in primo luogo, sull'eccezione di difetto di giurisdizione sollevata dalla difesa erariale, respingendola sulla base della considerazione che il decreto prefettizio avrebbe natura costitutiva, derivando solo da esso l'effetto sospensivo, con la conseguenza che la posizione soggettiva fatta valere sarebbe di interesse legittimo e la giurisdizione, quindi, del giudice amministrativo.

Quanto al merito, dichiara manifestamente infondate le questioni sollevate con i motivi quinto, sesto e settimo e considera invece non manifestamente infondata la questione di costituzionalità sollevata con il quarto motivo di ricorso, mediante il quale D.M.L. ha contestato l'applicazione retroattiva (alla candidatura avvenuta nel 2011, e dunque al mandato già in corso) di una nuova «causa ostativa» alla permanenza in carica, introdotta il 5 gennaio 2013 con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 235 del 2012.

Nell'argomentazione successiva, il giudice *a quo* introduce elementi ulteriori, a suo avviso essenziali ai fini della decisione sulla questione di costituzionalità. Dopo aver riferito di alcune pronunce emesse in materia di cause ostative all'assunzione e alla conservazione di cariche elettive dal giudice amministrativo e dalla Corte costituzionale, sottolinea che la vicenda *de qua* «riguarda un provvedimento di sospensione adottato a seguito e per effetto di una condanna penale non definitiva», e non di una condanna irrevocabile come nei casi giurisprudenziali ricordati, e che «una lettura costituzionalmente orientata del dato normativo non autorizza l'interprete a presumere la sussistenza di una situazione di indegnità morale che legittimi l'inibizione dell'accesso ad una carica pubblica o la sua perdita, e ciò superando il divieto di retroattività, anche nel diverso caso in cui si sia in presenza di una sentenza non definitiva».

Il rimettente afferma pertanto che i dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 11 per violazione del divieto di retroattività, «ove sia una sentenza non passata in cosa giudicata a determinare la sospensione dalla carica, si fondano su due presupposti»: il primo è la «natura sanzionatoria dell'istituto della sospensione», il secondo l'«efficacia retroattiva dell'istituto della sospensione dalla carica, applicato in presenza di una condanna penale non definitiva».

Pur dando atto della finalità cautelare attribuita dalla Corte costituzionale a norme previgenti del tipo di quella in esame, il TAR osserva che «riconoscere natura sanzionatoria, e comunque afflittiva, agli istituti dell'incandidabilità, sospensione e decadenza non significa affatto negare l'esistenza di ulteriori finalità, anche principali, che la disciplina legislativa in esame pone a fondamento della propria giuridica esistenza», e che la discrezionalità del legislatore «non può spingersi [...] fino al punto di negare natura di vera e propria sanzione ad istituti tanto incisivi sull'esercizio di un diritto costituzionale, quale quello di accesso alle cariche pubbliche di cui all'art. 51 della Carta».



A sostegno di tale assunto, invoca la disciplina (contenuta nell'art. 15 del d.lgs. n. 235 del 2012) del rapporto tra incandidabilità e interdizione temporanea dai pubblici uffici e la previsione dell'estinzione dell'incandidabilità in caso di riabilitazione.

Quanto al secondo presupposto, il TAR afferma che «la sospensione di un amministratore da una carica per un fatto storicamente anteriore rispetto alla sua elezione, così come anteriore ne è il provvedimento giudiziario che a questo dà a tal fine rilevanza, costituisce, oggettivamente, applicazione retroattiva della norma», che viola l'art. 51 Cost.

A quest'ultimo proposito, il rimettente rileva che, «ove vi sia riserva di legge per la disciplina di diritti fondamentali riconosciuti dalla Carta, assumono rango costituzionale anche i principi generali che disciplinano la fonte di produzione normativa primaria», fra i quali quello di irretroattività di cui all'art. 11 delle preleggi, e che «l'art. 51 della Costituzione nell'affidare alla legge [...] la disciplina positiva per l'esercizio del diritto di elettorato passivo, ciò consente nei limiti fisiologici entro i quali alla legge stessa è consentito operare, cioè non retroattivamente». A maggior ragione l'irretroattività si imporrebbe nel caso concreto, data la natura sanzionatoria delle cause ostative alla carica e al suo mantenimento, e data «l'inderogabilità assoluta del principio di irretroattività nell'ambito di istituti e regimi in buona parte assimilabili alle sanzioni penali».

In definitiva, ad avviso del giudice *a quo* la «questione della legittimità costituzionale del superamento del limite costituito dal divieto di retroattività della legge anche nell'ipotesi in cui la sospensione dalla carica sia prevista in caso di condanna non definitiva [...] concerne la sussistenza di un eccessivo sbilanciamento» a favore della «salvaguardia della moralità dell'amministrazione pubblica» rispetto ad altri interessi costituzionali: diritto di elettorato passivo (art. 51 Cost.), «da ritenersi inviolabile ai sensi dell'art. 2 della Carta, nonché posto a fondamento del funzionamento delle istituzioni democratiche repubblicane, secondo quanto previsto dall'art. 97, secondo comma, ed infine espressione del dovere di svolgimento di una funzione sociale che sia stata frutto di una libera scelta del cittadino, ai sensi dell'art. 4, secondo comma».

Dunque, il TAR contesta la legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lettera *a*), in relazione all'art. 10, comma 1, lettera *c*), del d.lgs. n. 235 del 2012, «perché la sua applicazione retroattiva» contrasta con i parametri sopra indicati (artt. 2, 4, secondo comma, 51, primo comma, e 97, secondo comma, Cost.).

2.- Dopo la pronuncia dell'ordinanza di rimessione, sono intervenuti nel giudizio principale il Movimento Difesa del Cittadino, che ha chiesto il rigetto del ricorso di D.M.L., nonché, ad adiuvandum, il CIPS - Comitato Italiano Popolo Sovrano, l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), Elpidio Capasso, in qualità di consigliere metropolitano, e Maria Modesta Minozzi, in qualità di cittadina elettrice.

Risulta dagli atti del presente giudizio che il Consiglio di Stato, con ordinanza del 20 novembre 2014, ha rigettato gli appelli contro l'ordinanza cautelare del TAR, proposti da Manfredi Nappi, ALPI e Ministero dell'interno - UTG Prefettura di Napoli.

Risulta ancora dagli atti che, successivamente alla rimessione della questione a questa Corte, con ricorso depositato il 25 novembre 2014 il Movimento Difesa del Cittadino ha presentato alla Corte di cassazione istanza di regolamento preventivo di giurisdizione, ai sensi dell'art. 41 del codice di procedura civile. Con ordinanza del 28 maggio 2015, n. 11131, la Corte di cassazione a sezioni unite civili ha dichiarato la giurisdizione del giudice ordinario, davanti al quale ha rimesso le parti.

Dopo aver risolto positivamente il problema preliminare dell'ammissibilità del regolamento preventivo di giurisdizione sollevato in un giudizio sospeso in pendenza dell'incidente di costituzionalità, la pronuncia si pone, nel merito della questione, sulla linea della giurisprudenza di legittimità che afferma la giurisdizione del giudice ordinario nelle controversie in materia di ineleggibilità, decadenza e incompatibilità, in quanto vertono sul diritto soggettivo di elettorato passivo. La Corte di cassazione desume la qualità di diritto soggettivo della posizione tutelata dalla natura vincolata del decreto prefettizio di sospensione, nella cui assunzione non spetta al Prefetto alcun autonomo apprezzamento, né la possibilità di modularne decorrenza o durata sulla base della ponderazione di concorrenti interessi pubblici.

2.1.- Risulta dagli atti, altresì, che a seguito della pronuncia delle sezioni unite la causa è stata riassunta da D.M.L. davanti al Tribunale ordinario di Napoli, ai sensi dell'art. 59 della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), e che, con ordinanza depositata il 25 giugno 2015, il Tribunale ha accolto l'istanza cautelare riproposta, disponendo a propria volta la sospensione degli effetti del decreto prefettizio, in attesa della decisione della Corte costituzionale sulla questione sollevata dal TAR Campania.



Il Tribunale ha ritenuto di non proporre l'incidente di costituzionalità ma si è limitato a prendere atto della questione già sollevata dal giudice *a quo* e, come si è detto, a reiterare il provvedimento di sospensione degli effetti del provvedimento prefettizio, in attesa della decisione della Corte. Questa conclusione si fonda sull'identità che, secondo il Tribunale, sussiste tra il giudizio davanti al TAR e quello riassunto davanti ad esso, nonché sulla positiva valutazione, già operata dal giudice amministrativo, della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione. Ad essa lo stesso Tribunale civile mostra di ritenersi vincolato.

I plurimi reclami cautelari presentati avverso l'indicata ordinanza sono stati dichiarati in parte inammissibili e, nel resto, respinti nel merito da una diversa sezione dello stesso Tribunale ordinario di Napoli, con ordinanza depositata il 25 luglio 2015.

3.- Nel giudizio costituzionale si sono tempestivamente costituiti D.M.L. (con atto depositato il 7 aprile 2015) e il Comune di Napoli (con atto depositato il 2 aprile 2015).

Con atto depositato il 7 aprile 2015 è tempestivamente intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

D.M.L. ha chiesto, preliminarmente, che il giudizio sia trattato insieme a quello promosso dalla Corte d'appello di Bari con ordinanza del 29 gennaio 2015, avente ad oggetto la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 del d.lgs. n. 235 del 2012, sollevata, tra il resto, per ragioni analoghe a quelle in esame, attinenti alla natura sanzionatoria-afflittiva dell'istituto, in una fattispecie relativa alla sospensione dalla carica di un consigliere regionale.

Nel merito, ha osservato che la norma denunciata prevede la sospensione anche a seguito di condanna non definitiva per il reato di abuso d'ufficio (art. 323 cod. pen.), mentre la disciplina anteriore al decreto legislativo n. 235 del 2012 limitava l'applicazione della sospensione ai casi di condanna non definitiva per reati particolarmente gravi, espressione di delinquenza di tipo mafioso o di altre forme di pericolosità sociale, le quali fanno presumere un'elevata capacità di inquinamento degli apparati pubblici da parte delle organizzazioni criminali. L'ampliamento della sfera di applicazione dell'istituto alle condanne non definitive per reati privi di tale valenza presuntiva, come l'abuso d'ufficio, violerebbe, secondo la parte, i limiti di «necessità e ragionevole proporzionalità» entro i quali il legislatore, nel bilanciare i principi previsti dagli artt. 51 e 97 Cost., dovrebbe mantenere le norme che regolano la sospensione dalla carica elettiva, ovvero una misura che presenterebbe una evidente natura sanzionatoria, anche in ragione del suo automatismo.

Ad avviso del ricorrente nel processo principale, tale natura sanzionatoria si collegherebbe, altresì, all'irreversibilità degli effetti che essa determina sul titolare della carica, in quanto il periodo di durata della misura, pari a diciotto mesi, non è recuperabile neppure nel caso di assoluzione in secondo grado. Se ne dovrebbe concludere che la sospensione, pur svolgendo anche una funzione cautelare, diretta a salvaguardare il decoro e il buon funzionamento delle istituzioni, incide comunque sul diritto di elettorato passivo in modo afflittivo, operando come una «sanzione anticipata» e alterando la corretta e libera concorrenza elettorale, applicandosi anche in relazione a condotte che, all'epoca in cui l'interessato decideva di candidarsi alla carica di sindaco, non comportavano la sospensione dalla carica medesima.

Infine, D.M.L. osserva che il divieto di retroattività non troverebbe applicazione solo in materia penale, ma, secondo l'interpretazione data dalla Corte di Strasburgo agli artt. 6 e 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, in ogni ipotesi di misura punitivo-afflittiva, sicché si dovrebbero ritenere incostituzionali tutte le norme che, come quella in esame, prevedono una misura di questo tipo per condanne non definitive anche in ordine a fatti anteriori all'entrata in vigore delle norme stesse.

Il Comune di Napoli ha aderito, a sua volta, alle ragioni esposte dal rimettente con riguardo alla natura afflittivo-sanzionatoria della sospensione e alla illegittimità della sua applicazione retroattiva, in quanto lesiva del diritto inviolabile di elettorato passivo, le cui limitazioni dovrebbero operare soltanto in casi eccezionali. A suo avviso, merita di essere rivisto, anche alla luce della giurisprudenza sugli artt. 6 e 7 della CEDU e della successiva giurisprudenza costituzionale, l'orientamento di questa Corte (definito «risalente») espresso dalla sentenza n. 118 del 1994, secondo la quale la condanna penale è un requisito negativo ai fini della capacità di assumere e di mantenere le cariche, e non comporta violazione dell'art. 25, secondo comma, Cost., essendo tale norma applicabile solo alle sanzioni penali. Secondo il Comune di Napoli, al contrario, la deroga al generale divieto di retroattività, nel caso della sospensione dalla carica elettiva, si dovrebbe considerare incompatibile con la riserva di legge rinforzata che assiste il diritto di elettorato passivo, non rilevando che si tratti anche di una misura cautelare, senza conseguenze definitive sulla candidabilità o sull'eleggibilità.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto che la questione sia dichiarata infondata.

In primo luogo, l'intervenuto contesta che la norma denunciata abbia natura sanzionatoria, osservando che, secondo l'orientamento di questa Corte (sentenza n. 25 del 2002, pronunciata con riferimento all'analogo istituto già previsto dall'art. 15, comma 4, della legge 19 marzo 1990, n. 55, recante «Nuove disposizioni per la prevenzione della



delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale»), la prevista sospensione ha sicuramente natura cautelare ed è finalizzata a proteggere l'interesse pubblico nelle more dell'accertamento giudiziale definitivo. A suo avviso, non tutte le norme che incidono su diritti costituzionalmente protetti - e che quindi determinano, obiettivamente, conseguenze afflittive - sono per ciò solo norme sanzionatorie, presentando tale natura solo quelle che, sul presupposto della commissione di un illecito, esprimono la volontà punitiva dell'ordinamento. La norma denunciata, al contrario, si collega ad istituti come l'incandidabilità, l'ineleggibilità o la decadenza, che limitano l'esercizio del diritto di elettorato passivo, inerendo alle condizioni di accesso alle cariche elettive e non alle conseguenze penali dei reati.

In secondo luogo, contesta che si versi in un'ipotesi di applicazione retroattiva della legge in senso tecnico, trattandosi invece della sua ordinaria operatività immediata, secondo il principio *tempus regit actum*, come ha chiarito questa Corte con riguardo alle analoghe disposizioni previgenti. A suo avviso, inoltre, un problema di retroattività nemmeno si pone nel caso di specie, in quanto la sentenza di condanna del giudice penale - che costituisce il fatto assunto dall'ordinamento come condizione per la sospensione dalla carica - è successiva, sia all'entrata in vigore della legge, sia all'elezione.

Infine, l'intervenuto contesta l'assunto del rimettente secondo il quale la norma sarebbe il risultato di un eccessivo sbilanciamento a scapito del diritto di elettorato passivo e a favore della salvaguardia dell'integrità della funzione elettiva. A questo proposito osserva che la sentenza di condanna in primo grado si colloca all'esito di un giudizio assistito dalle piene garanzie del diritto di difesa e che l'equilibrato contemperamento tra gli interessi in gioco è reso evidente dalla temporaneità della misura, che cessa alla scadenza del termine di diciotto mesi. Si configura così, a suo avviso, un assetto normativo nel quale il prevalente interesse alla salvaguardia dell'integrità della funzione elettiva nelle more della definizione giudiziale è destinato a recedere nel caso del prolungarsi dei tempi del processo, che, oltre una certa durata, vede riespandersi il diritto di elettorato passivo.

3.1.- Nel giudizio costituzionale sono intervenuti ancora Elpidio Capasso (con atto depositato il 7 aprile 2015), Maria Modesta Minozzi (con atto depositato il 9 luglio 2015) e Salvatore Caputo (con atto depositato il 29 luglio 2015), tutti chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sia accolta.

Come si è detto, Elpidio Capasso è intervenuto ad adiuvandum nel giudizio principale, in qualità di consigliere eletto nell'assemblea metropolitana di Napoli, dopo la pronuncia dell'ordinanza di rimessione del TAR.

Anch'egli chiede, in via preliminare, che il giudizio sia rinviato per essere trattato congiuntamente con quello promosso dalla Corte d'appello di Bari, avente ad oggetto analoghe questioni.

Nel merito, a propria volta osserva che la sospensione dalla carica elettiva ha natura afflittivo-sanzionatoria e che il divieto di retroattività si applica a tutte le norme di tale natura e non solo a quelle penali, sulla base del più recente orientamento di questa Corte, che ha aderito alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo sugli artt. 6 e 7 della CEDU.

Maria Modesta Minozzi, anch'essa intervenuta ad adiuvandum nel giudizio principale, quale cittadina elettiva, successivamente all'ordinanza di rimessione, ripropone le argomentazioni già presentate al TAR, osservando che la norma denunciata viola l'art. 76 Cost., per mancanza di una delega legislativa al Governo a prevedere la sospensione in caso di sentenze di condanna non definitive.

Salvatore Caputo deduce di essere legittimato all'intervento in quanto parte del giudizio principale davanti al TAR e, in ogni caso, in quanto portatore di un interesse di fatto dipendente da quello azionato in via principale ovvero ad esso accessorio, che gli consente di ritrarre un vantaggio indiretto e riflesso dall'accoglimento del ricorso. In particolare, afferma di essere stato dichiarato decaduto dalla carica di deputato regionale nella seduta dell'Assemblea regionale siciliana n. 48 del giugno 2013, a seguito di condanna definitiva (per declaratoria di inammissibilità del ricorso per cassazione avverso la sentenza della Corte d'appello di Palermo del 19 marzo 2012) ad un anno e cinque mesi di reclusione, con il beneficio della sospensione condizionale sia della pena principale che di quella accessoria, e di avere presentato alla Corte d'appello di Caltanissetta istanza di revisione, sulla base di documenti acquisiti dopo la definizione del giudizio.

Ad avviso dell'intervenuto, la sua legittimazione a partecipare al giudizio non sarebbe dubitabile, in quanto soggetto pregiudicato dalla norma di cui si chiede la dichiarazione di illegittimità a causa della sua applicazione retroattiva, ed in quanto titolare, al riguardo, di un interesse diretto e concreto, essendo incorso nella decadenza dalla carica per una condanna pronunciata per fatti precedenti all'entrata in vigore del d.lgs. n. 235 del 2012. In linea con la recente giurisprudenza di merito, auspica un'"apertura" della giurisprudenza di questa Corte, che tende a negare al titolare di un interesse di mero fatto all'accoglimento della questione un interesse qualificato che lo legittimi a intervenire nel giudizio costituzionale.



Nel merito, aderisce alle ragioni addotte dal ricorrente nel giudizio principale a proposito della applicazione retroattiva della norma denunciata, nonché alle ragioni esposte nell'ordinanza di rimessione sulla sua natura sanzionatoria e sui limiti che il legislatore dovrebbe rispettare nel determinare le condizioni di accesso alle cariche pubbliche.

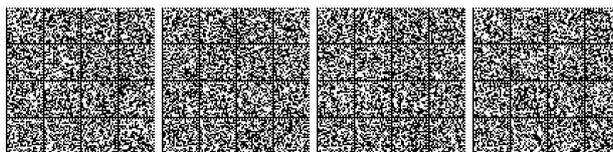
4.- Nell'imminenza dell'udienza, D.M.L. ha depositato una memoria, nella quale ribadisce che la sospensione dalla carica ha, almeno in prevalenza, natura sanzionatoria-afflittiva. A suo avviso, la condanna non definitiva per un reato "di evento", quale l'abuso d'ufficio (art. 323 cod. pen.), non consentirebbe al legislatore di apprezzare in via generale ed astratta - come è invece possibile per i reati "di condotta" contemplati dalla disciplina previgente - l'esigenza cautelare di allontanare dall'apparato pubblico, in attesa della conclusione del giudizio d'appello, il soggetto condannato per condotte incompatibili con il decoro e il buon andamento delle istituzioni; per altro verso, la norma non rimette l'accertamento di effettive esigenze di cautela neppure al Prefetto, il cui provvedimento ha mera natura ricognitiva. Ne conseguirebbe che, quantomeno nel caso dell'abuso d'ufficio, la sospensione dalla carica esplica solo una funzione sanzionatoria-afflittiva.

A sostegno dell'assunto, D.M.L. invoca una nozione sostanziale di sanzione e introduce il tema dell'applicazione automatica delle misure punitive, osservando che la Corte costituzionale considera gli automatismi in contrasto con i principi costituzionali, se fondati su presunzioni assolute svincolate dalla verifica della concreta congruità della misura con il fine (cita la recente sentenza n. 170 del 2015 sul trasferimento obbligatorio del magistrato condannato in sede disciplinare), e che la Corte di Strasburgo ha espresso un orientamento analogo, proprio con riferimento agli automatismi sanzionatori che limitano il diritto di elettorato. Richiama anche l'ordinanza con la quale le sezioni unite civili della Corte di cassazione hanno dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice *a quo*. A suo avviso in essa si darebbe atto che il legislatore, con la norma in questione, ha inteso far prevalere la necessità di comprimere il diritto di elettorato passivo del soggetto condannato in via non definitiva sull'esigenza di tutela del buon andamento dell'amministrazione.

Quanto alla violazione del divieto di retroattività, contesta che nel caso di specie operi la regola *tempus regit actum*, come sostiene invece la difesa dello Stato, e richiama la giurisprudenza di questa Corte, la quale, sulla base dell'interpretazione degli artt. 6 e 7 della CEDU ad opera della Corte di Strasburgo, ha affermato il principio del necessario assoggettamento delle misure di carattere punitivo-afflittivo alla medesima disciplina delle sanzioni penali in senso stretto. Osserva, infine, che la giurisprudenza costituzionale sulla non retroattività delle norme in tema di incandidabilità e di decadenza a seguito di condanne penali, citata dal Presidente del Consiglio dei ministri, non sarebbe conferente nella diversa ipotesi della sospensione per condanna non definitiva, in quanto, a suo avviso, tale giurisprudenza riguarda casi nei quali, con il passaggio in giudicato della sentenza di condanna, è venuto meno il requisito della dignità morale.

5.- Anche il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria nell'imminenza della data fissata per l'udienza, nella quale introduce il tema della possibile inammissibilità della questione per difetto di giurisdizione del TAR rimettente, accertato dalle sezioni unite civili della Corte di cassazione in sede di regolamento preventivo. A suo avviso, l'evidenza *ictu oculi* del difetto di giurisdizione del giudice *a quo* - che si traduce, secondo la giurisprudenza costituzionale, nell'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza - è resa ancora più manifesta dal fatto che nel caso di specie il vizio è stato accertato dall'organo investito del potere di regolare la giurisdizione in via definitiva, con effetti vincolanti per ogni giudice e per le parti anche in altro processo, ai sensi dell'art. 59, comma 1, della legge n. 69 del 2009. La difesa dello Stato osserva altresì che la *translatio iudicii* davanti al giudice ordinario, derivante dalla riassunzione del giudizio, fa salvi gli effetti sostanziali e processuali della domanda e determina la pendenza del processo principale, ma non comporta necessariamente la conservazione degli effetti dei provvedimenti assunti dal giudice privo di giurisdizione, tra i quali si annovera l'ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale. Inoltre, il fatto che il Tribunale ordinario di Napoli, pur avendo accolto l'istanza cautelare, non abbia sollevato a sua volta la questione di legittimità costituzionale, dimostrerebbe che la questione stessa non proviene dal giudice che avrebbe avuto il potere di proporla.

Nel merito, l'intervenuto osserva che l'ampliamento del novero dei reati per i quali la disciplina anteriore prevedeva la sospensione dalla carica non potrebbe essere considerato irragionevole, in quanto tale disciplina già includeva i principali delitti contro la pubblica amministrazione. La nuova norma si inserirebbe dunque nel medesimo solco, portando a compimento il disegno del legislatore, descritto nel titolo della legge n. 55 del 1990, di «prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale». Infine, la difesa dello Stato richiama gli argomenti esposti nell'atto di intervento sulla natura essenzialmente cautelare della norma che prevede la sospensione e sull'equilibrato contemperamento degli interessi in gioco da essa realizzato (si invoca, sul punto, anche la motivazione della richiamata ordinanza delle sezioni unite civili).



Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Campania - sezione prima - dubita della legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190), in relazione all'art. 10, comma 1, lettera *c*), del medesimo decreto legislativo, per contrasto con gli artt. 2, 4, secondo comma, 51, primo comma, e 97, secondo comma, della Costituzione.

L'art. 11, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 235 del 2012 dispone che sono sospesi di diritto dalle cariche indicate al comma 1 del precedente articolo 10 (vale a dire, dalle cariche di presidente della provincia, sindaco, assessore e consigliere provinciale e comunale) coloro che hanno riportato una condanna non definitiva per uno dei delitti indicati alle lettere *a*), *b*) e *c*) dello stesso art. 10, comma 1, tra i quali figura, alla lettera *c*), il delitto di abuso di ufficio disciplinato all'art. 323 del codice penale.

La questione è sorta nel corso di un giudizio promosso dal Sindaco del Comune di Napoli, D.M.L., contro il Ministero dell'interno - UTG Prefettura di Napoli, per ottenere l'annullamento del decreto del Prefetto di Napoli che ha accertato la sua sospensione dalla carica di sindaco per effetto della condanna - pronunciata in primo grado dal Tribunale di Roma per il reato di abuso d'ufficio - alla pena di un anno e tre mesi di reclusione e alla pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici per la durata di un anno.

Nel caso oggetto del giudizio *a quo*, la sentenza penale non definitiva è stata pronunciata successivamente alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 235 del 2012 per fatti commessi anteriormente a tale data. Sono anteriori all'entrata in vigore della normativa censurata anche la candidatura e l'elezione a sindaco di D.M.L.

Il rimettente afferma che i dubbi di legittimità costituzionale si fondano su due presupposti: la «natura sanzionatoria dell'istituto della sospensione» e l'«efficacia retroattiva dell'istituto». A suo avviso, la norma denunciata, nella parte in cui si applica retroattivamente anche nei casi di condanne non definitive, contrasta con il diritto di elettorato passivo e con il principio generale di irretroattività delle norme aventi natura sanzionatoria.

Il giudice *a quo* ritiene che non si possa «negare natura di vera e propria sanzione ad istituti tanto incisivi sull'esercizio di un diritto costituzionale, quale quello di accesso alle cariche pubbliche di cui all'art. 51 della Carta», e contesta l'applicazione retroattiva della norma sanzionatoria per violazione dello stesso art. 51 Cost., osservando che, «ove vi sia riserva di legge per la disciplina di diritti fondamentali riconosciuti dalla Carta, assumono rango costituzionale anche i principi generali che disciplinano la fonte di produzione normativa primaria», fra i quali vi è quello di irretroattività previsto all'art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale; e che ciò vale a maggior ragione, data la natura sanzionatoria delle cause ostative alla permanenza in carica e data «l'inderogabilità assoluta del principio di irretroattività nell'ambito di istituti e regimi in buona parte assimilabili alle sanzioni penali».

In definitiva, secondo il rimettente la «questione della legittimità costituzionale del superamento del limite costituito dal divieto di retroattività della legge anche nell'ipotesi in cui la sospensione dalla carica sia prevista in caso di condanna non definitiva [...] concerne la sussistenza di un eccessivo sbilanciamento» a favore della «salvaguardia della moralità dell'amministrazione pubblica» rispetto ad altri interessi costituzionali quali il diritto di elettorato passivo (art. 51 Cost.), «da ritenersi inviolabile ai sensi dell'art. 2 della Carta, nonché posto a fondamento del funzionamento delle istituzioni democratiche repubblicane, secondo quanto previsto dall'art. 97, secondo comma, ed infine espressione del dovere di svolgimento di una funzione sociale che sia stata frutto di una libera scelta del cittadino, ai sensi dell'art. 4, secondo comma».

La norma denunciata, pertanto, contrasterebbe con i parametri indicati.

2.- In via preliminare, va ribadito quanto stabilito nell'ordinanza della quale è stata data lettura in udienza, allegata al presente provvedimento, sull'inammissibilità degli interventi di Elpidio Capasso, Maria Modesta Minozzi e Salvatore Caputo.

Maria Modesta Minozzi e Salvatore Caputo sono intervenuti infatti nel giudizio costituzionale oltre il termine di venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza di rimessione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, fissato dagli artt. 3 e 4 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale con riguardo, rispettivamente, alla costituzione delle parti del giudizio *a quo* nel giudizio costituzionale e all'intervento degli altri soggetti. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, tale termine ha natura perentoria, sicché dalla sua violazione consegue, in via preliminare e assorbente, l'inammissibilità degli atti di intervento depositati oltre la sua scadenza (*ex plurimis*, sentenze n. 27 del 2015, n. 364 e n. 303 del 2010, n. 263 e n. 215 del 2009; ordinanze n. 11 del 2010, n. 100 del 2009 e n. 124 del 2008).



Elpidio Capasso, il cui atto di intervento è tempestivo, non è tuttavia legittimato a partecipare al giudizio costituzionale quale parte giudizio *a quo*, essendo intervenuto in tale ultimo giudizio dopo l'ordinanza di rimessione, pronunciata dal TAR Campania il 30 ottobre 2014. A tale data, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, si deve fare riferimento per l'ammissione delle parti al giudizio incidentale, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, recante «Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale» (*ex plurimis*, sentenze n. 223 del 2012, n. 220 del 2007; ordinanze n. 24 del 2015, n. 393 del 2008), essendo irrilevante, a questi fini, il successivo svolgimento del giudizio *a quo*.

Si deve escludere, altresì, che Elpidio Capasso sia legittimato a intervenire nel giudizio costituzionale nella qualità di soggetto diverso dalle parti del giudizio *a quo*, in quanto, sempre secondo il costante orientamento di questa Corte, sono ammessi a intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale «le sole parti del giudizio principale ed 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» (*ex plurimis*, sentenze n. 70 del 2015, n. 37 del 2015 e relativa ordinanza letta all'udienza del 24 febbraio 2015, n. 162 del 2014 e relativa ordinanza letta all'udienza dell'8 aprile 2014, n. 304 e relativa ordinanza letta all'udienza del 4 ottobre 2011, n. 293, n. 199 e relativa ordinanza letta all'udienza del 10 maggio 2011, e n. 118 del 2011, n. 138 del 2010 e relativa ordinanza letta all'udienza del 23 marzo 2010, n. 151 del 2009 e relativa ordinanza letta all'udienza del 31 marzo 2009; ordinanze n. 240 del 2014, n. 156 del 2013, n. 150 del 2012 e relativa ordinanza letta all'udienza del 22 maggio 2012). Elpidio Capasso è intervenuto facendo valere la sua posizione di componente della maggioranza eletto nell'Assemblea metropolitana di Napoli. Questa posizione, tuttavia, non lo rende titolare di un interesse qualificato nei sensi delineati, bensì di un interesse di mero fatto, indiretto e riflesso, all'accoglimento della questione di legittimità della norma in tema di mera sospensione dalla carica di sindaco.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito l'inammissibilità della questione per difetto di giurisdizione del TAR rimettente, accertato all'esito del regolamento preventivo di giurisdizione promosso dopo la pronuncia dell'ordinanza di rimessione.

L'eccezione è infondata.

3.1.- Come risulta dagli atti, successivamente alla rimessione a questa Corte, il difetto di giurisdizione del giudice *a quo* è stato accertato dalle sezioni unite civili della Corte di cassazione. La circostanza deve essere valutata alla luce del principio di autonomia del giudizio costituzionale rispetto ai vizi del giudizio *a quo* (*ex plurimis*, sentenza n. 119 del 2015).

In un caso analogo a quello oggetto del presente giudizio, questa Corte ha respinto un'eccezione di inammissibilità per difetto di rilevanza fondata sull'esistenza di una decisione delle sezioni unite civili della Corte di cassazione, le quali, in un giudizio dello stesso tipo di quello in cui la questione era stata sollevata, avevano dichiarato la carenza assoluta di giurisdizione del giudice rimettente. La Corte ha affermato che, dall'«autonomia del giudizio incidentale di costituzionalità rispetto a quello principale, discende che, in sede di verifica dell'ammissibilità della questione, la Corte medesima può rilevare il difetto di giurisdizione soltanto nei casi in cui questo appaia macroscopico, così che nessun dubbio possa aversi sulla sua sussistenza», aggiungendo che «[l]a relativa indagine deve, peraltro, arrestarsi laddove il rimettente abbia espressamente motivato in maniera non implausibile in ordine alla sua giurisdizione» (sentenza n. 241 del 2008; negli stessi termini, *ex plurimis*, sentenze n. 1 del 2014, n. 116 e n. 106 del 2013, n. 41 del 2011 e n. 81 del 2010; ordinanza n. 318 del 2013).

3.2.- L'ordinanza di rimessione motiva sulla posizione soggettiva del ricorrente e sulla conseguente spettanza della giurisdizione al giudice amministrativo in un modo che certamente supera la soglia dell'implausibilità, facendo riferimento alla natura del potere esercitato dal prefetto, per legge funzionale alla verifica esterna delle condizioni ostative al mantenimento della carica elettiva, e alla sua portata, a giudizio del rimettente, costitutiva e non meramente ricognitiva dell'effetto sospensivo del quale il ricorrente si doleva nel giudizio *a quo*.

È da escludere inoltre che la fattispecie rendesse di per se stessa manifesta la carenza di giurisdizione, trattandosi di un'ipotesi di contenzioso elettorale che - oltre ad avere già condotto a una pronuncia di questa Corte di rigetto dell'eccezione di inammissibilità per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo (sentenza n. 288 del 1993; si veda anche la sentenza n. 257 del 2010 che decide, sempre nella materia, una questione sollevata dal giudice amministrativo) - ha dato luogo anche di recente a decisioni di merito dei giudici amministrativi (Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 14 febbraio 2014, n. 730; Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 6 febbraio 2013, n. 695). Del resto, lo stesso Consiglio di Stato, giudicando sull'appello proposto contro il provvedimento cautelare concesso dal TAR Campania nel giudizio *a quo*, ha ritenuto «aperta» la questione, con la considerazione che l'«eccepito difetto di giurisdizione [...] postula una diffusa e definitiva delibazione in sede di merito» (Consiglio di Stato, sezione terza, ordinanza 20 novembre 2014, n. 5343).

3.3.- Non presenta infine specifico rilievo, ai fini del controllo di ammissibilità, il fatto che, dopo la pronuncia sul regolamento di giurisdizione, il processo principale sia proseguito presso il giudice ordinario davanti al quale è stato riassunto; né che lo stesso giudice ordinario, pronunciandosi a sua volta in sede cautelare sull'istanza del ricorrente, abbia reiterato la misura cautelare - prima concessa dal giudice amministrativo - in attesa della decisione della questione di costituzionalità già sollevata e pendente.



Così come l'estinzione del giudizio principale non ha effetti sul giudizio davanti a questa Corte (art. 18 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale approvate con Deliberazione 7 ottobre 2008, in *Gazzetta Ufficiale* 7 novembre 2008, n. 261), allo stesso modo su quest'ultimo giudizio non può produrre effetti di sorta la eventuale riassunzione del giudizio *a quo* davanti al giudice di un'altra giurisdizione. Tanto meno li può produrre quando, come nel caso in esame, si sia in presenza della *translatio iudicii* prevista dall'art. 59 della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), e dal successivo art. 11 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo). La stessa avvenuta *translatio*, infatti, porta a ritenere la fattispecie addirittura più vicina a quella, fisiologica, della semplice continuazione del processo *a quo*, che a quella della sua mera estinzione, con la conseguenza che anche sotto questo profilo resta esclusa ogni ragione di inammissibilità della questione.

4.- Nel merito la questione non è fondata.

Come si è già esposto, il giudice rimettente contesta «la sussistenza di un eccessivo sbilanciamento» a favore della «salvaguardia della moralità dell'amministrazione pubblica» rispetto ad altri interessi costituzionali quali il diritto di elettorato passivo (art. 51 Cost.), «da ritenersi inviolabile ai sensi dell'art. 2 della Carta, nonché posto a fondamento del funzionamento delle istituzioni democratiche repubblicane, secondo quanto previsto dall'art. 97, secondo comma, ed infine espressione del dovere di svolgimento di una funzione sociale che sia stata frutto di una libera scelta del cittadino, ai sensi dell'art. 4, secondo comma».

Il TAR Campania cerca di dimostrare questo «eccessivo sbilanciamento» con un'argomentazione che si fonda essenzialmente su tre elementi: il carattere sanzionatorio della sospensione dalla carica; l'applicazione retroattiva della sospensione, in contrasto con un divieto di retroattività che si ricaverebbe dallo stesso art. 51, primo comma, Cost.; il collegamento della sospensione con una condanna non definitiva. L'argomentazione, però, non risulta idonea a sorreggere la tesi del rimettente.

In primo luogo, è opportuno precisare che, benché il TAR invochi quattro parametri costituzionali, gli artt. 2, 4, secondo comma, 51, primo comma, e 97, secondo comma, la questione da esso sollevata si regge essenzialmente sull'art. 51, primo comma, Cost., considerato nella sua relazione con l'art. 2 Cost., al quale il giudice *a quo* fa riferimento per sottolineare la natura di diritto inviolabile del diritto di elettorato passivo disciplinato dallo stesso art. 51.

Infatti, il diritto di elettorato passivo è sì uno dei fondamenti delle istituzioni democratiche, ma non in virtù dell'art. 97, secondo comma, Cost.: anzi, il principio sancito da tale disposizione a tutela del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione può essere invocato piuttosto, come si vedrà, a sostegno della legittimità di una norma che prevede la sospensione dalla carica di pubblico amministratore di chi abbia subito una condanna per un reato contro la pubblica amministrazione.

Quanto all'art. 4, secondo comma, Cost., l'adempimento del dovere di svolgere un'attività «che concorra al progresso materiale o spirituale della società» non è pregiudicato da una norma che prevede la sospensione da una carica politica a seguito di una condanna penale. Al dovere di contribuire con la propria attività al progresso della società ciascun cittadino può assolvere in una molteplicità di modi e forme, che non si esauriscono in quelli che derivano dall'assunzione di cariche elettive, con la conseguenza che la previsione dell'art. 4, secondo comma, non può logicamente costituire un ostacolo alla fissazione da parte della legge di requisiti per il mantenimento di uffici pubblici e cariche pubbliche, come previsto dall'art. 51, primo comma, Cost.

Si può quindi concludere che l'intera questione ha come parametri di riferimento esclusivamente gli artt. 51, primo comma, e 2 Cost.

4.1.- Cominciando dal primo degli elementi indicati sopra come essenziali nell'argomentazione del TAR, cioè dal carattere sanzionatorio della sospensione, occorre ricordare che questa Corte si è già pronunciata, in diverse occasioni, sulle norme di legge che hanno costituito i «precedenti» del d.lgs. n. 235 del 2012 - e segnatamente sull'art. 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale), come modificato dalla legge 18 gennaio 1992, n. 16 (Norme in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali), dalla legge 12 gennaio 1994, n. 30 (Disposizioni modificative della legge 19 marzo 1990, n. 55, in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali, e della legge 17 febbraio 1968, n. 108, in materia di elezioni dei consigli regionali delle regioni a statuto ordinario), e dalla legge 13 dicembre 1999, n. 475 (Modifiche all'articolo 15 della L. 19 marzo 1990, n. 55, e successive modificazioni), e sull'art. 59 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) -, escludendo che le misure della incandidabilità, della decadenza e della sospensione abbiano carattere sanzionatorio (si vedano le sentenze n. 25 del 2002, n. 132 del 2001, n. 206 del 1999, n. 295, n. 184 e n. 118 del 1994).

Questa Corte ha chiarito che tali misure non costituiscono sanzioni o effetti penali della condanna, ma conseguenze del venir meno di un requisito soggettivo per l'accesso alle cariche considerate o per il loro mantenimento: «nelle ipotesi legislative di decadenza ed anche di sospensione obbligatoria dalla carica elettiva previste dalle norme denunciate non si tratta affatto di “irrogare una sanzione graduabile in relazione alla diversa gravità dei reati, bensì di constatare che è venuto meno un requisito essenziale per continuare a ricoprire l'ufficio pubblico elettivo” (sentenza n. 295 del 1994), nell'ambito di quel potere di fissazione dei “requisiti” di eleggibilità, che l'art. 51, primo comma,



della Costituzione riserva appunto al legislatore» (sentenza n. 25 del 2002). In sostanza il legislatore, operando le proprie valutazioni discrezionali, ha ritenuto che, in determinati casi, una condanna penale precluda il mantenimento della carica, dando luogo alla decadenza o alla sospensione da essa, a seconda che la condanna sia definitiva o non definitiva.

Anche la giurisprudenza comune ha escluso che le conseguenze preclusive del mantenimento di determinate cariche pubbliche, derivanti dalle condanne penali in base al d.lgs. n. 235 del 2012 e alle disposizioni di legge che lo hanno preceduto, a partire dall'art. 15 della legge n. 55 del 1990, abbiano carattere sanzionatorio (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 27 maggio 2008, n. 13831; Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 21 aprile 2004, n. 7593; Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 2 febbraio 2002, n. 1362; Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 26 novembre 1998, n. 12014; Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 29 ottobre 2013, n. 5222; Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 6 febbraio 2013, n. 695).

Una delle pronunce costituzionali citate ha dichiarato infondata una questione corrispondente a quella sollevata dal TAR Campania. In quell'occasione il giudice *a quo* aveva contestato l'art. 15 della legge n. 55 del 1990 (come modificato dall'art. 1 della già citata legge n. 16 del 1992), nella parte in cui disponeva che la decadenza di diritto da una serie di cariche elettive (indicate nel medesimo articolo), conseguente a sentenza di condanna passata in giudicato per determinati reati (pure ivi previsti), operasse anche in relazione alle consultazioni elettorali che si erano svolte prima dell'entrata in vigore della legge medesima. Nella sua pronuncia questa Corte ha precisato che la condanna penale irrevocabile è un «mero presupposto oggettivo cui è ricollegato un giudizio di “indegnità morale” a ricoprire determinate cariche elettive: la condanna stessa viene, cioè, configurata quale “requisito negativo” ai fini della capacità di assumere e di mantenere le cariche medesime» (sentenza n. 118 del 1994).

Questa Corte ha, inoltre, sottolineato che la diversa natura delle misure in questione rispetto agli effetti penali della condanna risulta confermata dalla previsione (in quel caso dall'art. 15, comma 4-*sexies*, della legge n. 55 del 1990) che la misura non si applica se è concessa la riabilitazione, osservando che «[t]ale statuizione sarebbe superflua, se si trattasse di un effetto penale, destinato di per sé ad estinguersi con la riabilitazione (art. 178 cod. pen.): mentre essa vale ad estendere l'effetto di rimozione, derivante dalla riabilitazione, al di fuori dell'ambito degli effetti penali della condanna, e precisamente a questa particolare causa di ineleggibilità» (sentenza n. 132 del 2001). Lo stesso effetto estintivo è ora espressamente previsto dall'art. 15, comma 3, del d.lgs. n. 235 del 2012.

In definitiva, il primo presupposto argomentativo della questione sollevata dal TAR Campania, ossia la natura sanzionatoria della misura, prevista dalla norma censurata, della sospensione dalla carica, si rivela insussistente, dal momento che «[l]a misura in questione, invece, risponde ad esigenze proprie della funzione amministrativa e della pubblica amministrazione presso cui il soggetto colpito presta servizio» (sentenza n. 206 del 1999) e, trattandosi di sospensione, costituisce «misura sicuramente cautelare» (sentenza n. 25 del 2002).

4.2.- Quanto alla asserita retroattività dell'art. 11, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 235 del 2012, occorre, in primo luogo, definire con precisione il contenuto della censura avanzata dal giudice rimettente. Il TAR Campania ha dichiarato di considerare non manifestamente infondata la questione di costituzionalità sollevata con il quarto motivo di ricorso. Dalla prima parte dell'ordinanza di rimessione risulta che il ricorrente nel giudizio *a quo* aveva contestato, nel quarto motivo del suo ricorso, l'applicazione “retroattiva” (alla candidatura avvenuta nel 2011, e dunque al mandato già in corso) di una nuova “causa ostativa” alla permanenza in carica (la condanna per abuso d'ufficio), introdotta con il d.lgs. n. 235 del 2012.

Nello sviluppare la propria argomentazione il giudice *a quo* fa riferimento, in alcuni passaggi, non all'applicazione della sospensione al mandato in corso, ma ad un altro tipo di retroattività, cioè all'applicazione della nuova norma a un fatto illecito precedente la legge. Questi passaggi sarebbero rilevanti se a tale applicazione dovesse riconoscersi natura sanzionatoria - il che tuttavia è stato escluso - e se, nel formulare la questione, si fosse fatto riferimento all'art. 25 Cost., cosa che non è avvenuta. Sicché la questione stessa va intesa nel senso che la violazione dell'art. 51, primo comma, Cost. deriverebbe dall'applicazione della norma censurata ad un mandato già in corso.

4.3.- Così definiti i contorni della retroattività censurata dal TAR Campania, occorre ora verificare se l'applicazione della nuova causa di sospensione ai mandati in corso produca un sacrificio eccessivo del diritto di elettorato passivo.

4.3.1.- Secondo il giudice rimettente, l'art. 51, primo comma, Cost., considerato unitamente all'art. 2 Cost., vieterrebbe alla legge alla quale affida il compito di stabilire i requisiti dell'elettorato passivo di introdurre sanzioni in via retroattiva: ciò in virtù di una presunta “costituzionalizzazione” dell'art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile nei casi di riserva di legge per la disciplina di diritti fondamentali e, inoltre, per «l'inderogabilità assoluta del principio di irretroattività nell'ambito di istituti e regimi in buona parte assimilabili alle sanzioni penali».

Questo divieto di retroattività (nel senso di divieto di allontanamento dell'eletto dal mandato assunto prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 235 del 2012), ad avviso del giudice *a quo*, potrebbe essere superato in caso di condanna definitiva, ma non in caso di condanna non definitiva, data l'impossibilità di presumere - in questo secondo caso - «una situazione di indegnità morale».



Ora, la tesi della “costituzionalizzazione” del principio di irretroattività in tutti i casi in cui la Costituzione ponga una riserva di legge per la disciplina di diritti inviolabili è infondata, dato che, al di fuori dell’ambito di applicazione dell’art. 25, secondo comma, Cost. - al quale, come si è detto, il giudice rimettente non ha fatto riferimento - le leggi possono retroagire, rispettando «una serie di limiti che questa Corte ha da tempo individuato e che attengono alla salvaguardia, tra l’altro, di fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza e di eguaglianza, la tutela dell’affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto e il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario» (*ex plurimis*, sentenza n. 156 del 2007).

4.3.2.- La realtà è che, anche volendo prescindere dalla questione se l’applicazione di una nuova causa ostativa al mandato già in corso concreti un fenomeno di retroattività in senso proprio, il TAR rimettente non spiega le ragioni per le quali la sospensione dell’eletto, ai sensi della norma *de qua*, determinerebbe un sacrificio eccessivo del diritto di elettorato passivo. Venuti meno i due argomenti utilizzati dal giudice *a quo* per contestare la supposta retroattività della sospensione, la violazione dell’art. 51, primo comma, Cost. resta sostanzialmente immotivata. Se è vero che la condanna non definitiva non autorizza, in virtù dell’art. 27, secondo comma, Cost. - che del resto non è stato richiamato come parametro - a presumere accertata l’esistenza di «una situazione di indegnità morale», è anche vero che la permanenza in carica di chi sia stato condannato anche in via non definitiva per determinati reati che offendono la pubblica amministrazione può comunque incidere sugli interessi costituzionali protetti dall’art. 97, secondo comma, Cost., che affida al legislatore il compito di organizzare i pubblici uffici in modo che siano garantiti il buon andamento e l’imparzialità dell’amministrazione, e dall’art. 54, secondo comma, Cost., che impone ai cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche «il dovere di adempierle con disciplina ed onore».

Ben può quindi il legislatore, nel disciplinare i requisiti per l’accesso e il mantenimento delle cariche che comportano l’esercizio di quelle funzioni, ricercare un bilanciamento tra gli interessi in gioco, ossia tra il diritto di elettorato passivo, da un lato, e il buon andamento e l’imparzialità dell’amministrazione, dall’altro; tanto più che il dovere, fissato a garanzia di questo secondo interesse, di svolgere con onore le funzioni pubbliche incombe precisamente sui destinatari della protezione offerta dall’art. 51 Cost., vale a dire - per quanto qui rileva - sugli eletti.

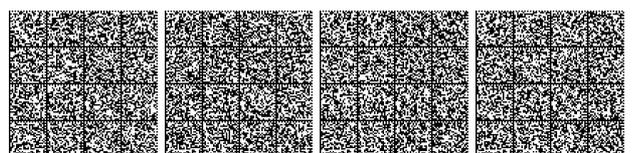
Pronunciandosi su misure dello stesso tipo di quella prevista dalla norma censurata, questa Corte ha ritenuto che «il bilanciamento dei valori coinvolti effettuato dal legislatore “non si appalesa irragionevole, essendo esso fondato essenzialmente sul sospetto di inquinamento o, quanto meno, di perdita dell’immagine degli apparati pubblici, che può derivare dalla permanenza in carica del consigliere eletto, che abbia riportato una condanna, anche se non definitiva, per i delitti indicati e sulla constatazione del venir meno di un requisito soggettivo essenziale per la permanenza dell’eletto nell’organo elettivo”» (sentenza n. 352 del 2008; si vedano anche le sentenze n. 118 del 2013, n. 257 del 2010, n. 25 del 2002, n. 206 del 1999, n. 141 del 1996).

Nell’esercizio della sua discrezionalità, il legislatore ha ritenuto che una condanna per abuso d’ufficio faccia sorgere l’esigenza cautelare di sospendere temporaneamente l’eletto dalla carica, a tutela degli interessi appena indicati. Il TAR Campania non spende argomenti per dimostrare la manifesta irragionevolezza del bilanciamento legislativo. Anzi, nel respingere il quinto e il settimo motivo di ricorso, il giudice rimettente ha espressamente negato che l’inclusione dell’abuso d’ufficio fra i reati ostativi possa essere considerata irragionevole o sproporzionata. Ciò che contesta è, come già visto, l’applicazione della nuova causa ostativa - rappresentata da una condanna non definitiva per abuso d’ufficio - ai mandati in corso.

Nemmeno sotto tale profilo, tuttavia, la norma censurata può essere considerata frutto di un bilanciamento irragionevole degli interessi in gioco, dal momento che anche l’applicazione immediata delle nuove cause ostative in essa previste - a chi sia stato eletto prima della sua entrata in vigore - costituisce ragionevole risposta all’esigenza alla quale la normativa stessa tende a corrispondere. Di fronte a una grave situazione di illegalità nella pubblica amministrazione, infatti, non è irragionevole ritenere che una condanna (non definitiva) per determinati delitti (per quanto qui interessa, contro la pubblica amministrazione) susciti l’esigenza cautelare di sospendere temporaneamente il condannato dalla carica, per evitare un “inquinamento” dell’amministrazione e per garantire «la “credibilità” dell’amministrazione presso il pubblico, cioè il rapporto di fiducia dei cittadini verso l’istituzione, che può rischiare di essere incrinato dall’“ombra” gravante su di essa a causa dell’accusa da cui è colpita una persona attraverso la quale l’istituzione stessa opera» (sentenza n. 206 del 1999). Tali esigenze sarebbero vanificate se l’applicazione delle norme in questione dovesse essere riferita soltanto ai mandati successivi alla loro entrata in vigore.

Non a caso l’applicazione immediata delle cause ostative ai mandati in corso non rappresenta affatto una novità del d.lgs. n. 235 del 2012, ma ha sempre caratterizzato le precedenti norme (sopra citate) che apprestavano strumenti di tutela degli interessi protetti dall’art. 97, secondo comma, e dall’art. 54, secondo comma, Cost., a fronte del pregiudizio che deriva alle istituzioni pubbliche dal coinvolgimento degli eletti in vicende penali.

Come questa Corte ha già rilevato in relazione alla normativa di cui all’art. 1 della legge n. 16 del 1992, «non appare, invero, affatto irragionevole che questa operi con effetto immediato anche in danno di chi sia stato legittimamente eletto prima della sua entrata in vigore: costituisce, infatti, frutto di una scelta discrezionale del legislatore certamente non irrazionale l’aver attribuito all’elemento della condanna irrevocabile per determinati gravi delitti una rilevanza così intensa, sul piano del giudizio di indegnità morale del soggetto, da esigere, al fine del miglior perse-



guimento delle richiamate finalità di rilievo costituzionale della legge in esame, l'incidenza negativa della disciplina medesima anche sul mantenimento delle cariche elettive in corso al momento della sua entrata in vigore» (sentenza n. 118 del 1994).

Così come la condanna irrevocabile può giustificare la decadenza dal mandato in corso, per le stesse ragioni la condanna non definitiva può far sorgere l'esigenza cautelare di sospendere temporaneamente l'eletto da tale mandato, sicché si deve concludere che la scelta operata dal legislatore nell'esercizio della sua discrezionalità non ha superato i confini di un ragionevole bilanciamento degli interessi costituzionali in gioco.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190), in relazione all'art. 10, comma 1, lettera c), del medesimo decreto legislativo, sollevata, in riferimento agli artt. 2, 4, secondo comma, 51, primo comma, e 97, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 ottobre 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 novembre 2015.

Il Direttore della Cancelleria

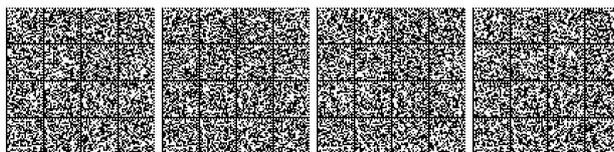
F.to: Gabriella Paola MELATTI

ALLEGATO:

Ordinanza letta all'udienza del 20 ottobre 2015

ORDINANZA

Rilevato che nel giudizio promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania, sezione prima, con ordinanza 30 ottobre 2014 (reg. ord. n. 29 del 2015), sono intervenuti, tra gli altri, Elpidio Capasso (con atto depositato il 7 aprile 2015), Maria Modesta Minozzi (con atto depositato il 9 luglio 2015) e Salvatore Caputo (con atto depositato il 29 luglio 2015), i quali hanno chiesto che la questione di legittimità costituzionale sia accolta; che costoro sono anche intervenuti nel giudizio principale, ad adiuvandum, dopo la pronuncia dell'ordinanza di rimessione; che gli atti di intervento nel giudizio costituzionale di Maria Modesta Minozzi e di Salvatore Caputo sono stati depositati oltre il termine di venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza di rimessione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, prima serie speciale, n. 11, del 18 marzo 2015; che tale termine, fissato dagli artt. 3 e 4 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, con riguardo, rispettivamente, alla costituzione delle parti del giudizio *a quo* nel giudizio costituzionale e all'intervento



degli altri soggetti, ha natura perentoria, sicché dalla sua violazione consegue, in via preliminare e assorbente, l'inammissibilità degli atti di intervento di Maria Modesta Minozzi e di Salvatore Caputo (*ex plurimis*, sentenze n. 27 del 2015, n. 364 e n. 303 del 2010, n. 263 e n. 215 del 2009; ordinanze n. 11 del 2010, n. 100 del 2009 e n. 124 del 2008); che la data a cui si deve fare riferimento per l'ammissione delle parti al giudizio incidentale è quella della pronuncia dell'ordinanza di rimessione, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 recante Norme sulla Costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale (*ex plurimis*, sentenze n. 223 del 2012, n. 220 del 2007; ordinanze n. 24 del 2015, n. 393 del 2008); che l'ordinanza di rimessione del presente giudizio è stata pronunciata il 30 ottobre 2014 dal TAR Campania, sezione prima, essendo irrilevante, a questi fini, il successivo svolgimento del giudizio *a quo*; che Elpidio Capasso, pertanto, non è legittimato a partecipare al giudizio costituzionale quale soggetto intervenuto nel giudizio *a quo*, trattandosi di intervento svolto dopo l'ordinanza di rimessione; che si deve escludere, altresì, la sua legittimazione a intervenire nel giudizio costituzionale nella qualità di soggetto diverso dalle parti del giudizio *a quo*, in quanto, secondo il costante orientamento di questa Corte, sono ammessi a intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale «le sole parti del giudizio principale ed 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» (*ex plurimis*, sentenze n. 70 del 2015, n. 37 del 2015 e relativa ordinanza letta all'udienza del 24 febbraio 2015, n. 162 del 2014 e relativa ordinanza letta all'udienza dell'8 aprile 2014; n. 304, n. 293, n. 199 e n. 118 del 2011; n. 138 del 2010 e relativa ordinanza letta all'udienza del 23 marzo 2010, n. 151 del 2009; ordinanze n. 240 del 2014, n. 156 del 2013, n. 150 del 2012 e relativa ordinanza letta all'udienza del 22 maggio 2012); che Elpidio Capasso è intervenuto facendo valere la sua posizione di membro della maggioranza, eletto nell'Assemblea Metropolitana di Napoli, che non lo rende titolare di un interesse qualificato, nei sensi delineati, bensì di un interesse di mero fatto, indiretto e riflesso, all'accoglimento della questione di legittimità della norma in tema di mera sospensione dalla carica di Sindaco; che anche l'intervento di Elpidio Capasso va, pertanto, dichiarato inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili, nel presente giudizio di costituzionalità, gli interventi di Elpidio Capasso, Maria Modesta Minozzi e Salvatore Caputo.

F.to: Alessandro Criscuolo, *Presidente*

T_150236

N. 237

Sentenza 21 ottobre - 19 novembre 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Patrocinio a spese dello Stato - Condizioni per l'ammissione al patrocinio - Incremento, per il solo processo penale, del limite reddituale nel caso di coniugi e familiari conviventi.

- Decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di spese di giustizia - Testo *B*), artt. 76, comma 2, e 92, come riprodotti nel decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - Testo *A*).



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici :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. 76, comma 2, e 92 del decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di spese di giustizia - Testo *B*), come riprodotti nel decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - Testo *A*), promosso dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento nel procedimento vertente tra H.B. e la Comunità della Vallagarina con ordinanza del 6 novembre 2014, iscritta al n. 257 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 2015.

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

udito nella camera di consiglio del 21 ottobre 2015 il Giudice relatore Paolo Grossi.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 6 novembre 2014, il Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento solleva, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, primo e terzo comma, e 113, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 76, comma 2, e 92 del decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di spese di giustizia - Testo *B*), «riprodotti» nel d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - Testo *A*).

Premette il giudice rimettente di essere stato investito del ricorso proposto da un cittadino straniero avverso la determinazione con la quale l'ente territorialmente competente in materia di edilizia abitativa aveva disposto l'esclusione del medesimo dalla graduatoria per l'assegnazione di alloggio pubblico, avendo l'interessato rinunciato alla locazione dell'appartamento offertogli in assegnazione, per ritenerne disagiata l'ubicazione.

All'atto della proposizione del ricorso, il ricorrente aveva anche presentato richiesta di ammissione al patrocinio a spese dello Stato a norma del predetto d.P.R. n. 115 del 2002, ma la Commissione istituita ai sensi dell'art. 14 dell'Allegato 2 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo) «per deliberare in via provvisoria ed anticipata su tali richieste» aveva respinto l'istanza per mancanza del requisito del reddito. La domanda veniva, dunque, riproposta al Tribunale amministrativo rimettente, il quale, dopo ampia disamina del requisito della non manifesta infondatezza della richiesta di annullamento posta a base del ricorso, pur dichiarandosi «consapevole che l'interpretazione proposta dal ricorrente è d'incerta sostenibilità», reputava che le censure proposte non fossero manifestamente infondate, e cioè non fossero «inconciliabili, già ad un primo sommario esame, con fondamentali principi dell'ordinamento giuridico, regole esegetiche e di esperienza comunemente acquisite, o con la documentazione depositata in giudizio».

Quanto, invece, al richiesto requisito reddituale, il relativo presupposto difetterebbe nel caso di specie. Stabilisce, infatti, l'art. 76, comma 2, del d.P.R. n. 115 del 2002 che, salvo quanto previsto dall'art. 92, ove l'istante conviva con il coniuge o con altri familiari, il reddito degli stessi si cumula con quello del richiedente; a sua volta, però, il richiamato art. 92 - il quale trova collocazione nel titolo relativo alle disposizioni del patrocinio a spese dello Stato nel processo penale - stabilisce che, ove l'interessato conviva con il coniuge o con altri familiari, il limite di reddito per essere ammessi al beneficio viene elevato di euro 1.032,91 per ognuno dei familiari conviventi.



Alla stregua di tali disposizioni, la domanda del ricorrente, tenuto conto della sua situazione familiare, andrebbe, dunque, respinta, dal momento che il reddito del richiedente supera la soglia prevista dal comma 1 dell'art. 76 e non può essere elevata per i familiari conviventi, secondo quanto previsto per il solo processo penale; nell'ipotesi invece dell'indicata maggiorazione anche fuori dal processo penale, la domanda andrebbe accolta.

Osserva il Tribunale rimettente che l'art. 74 del citato d.P.R. differenzia il processo penale dagli altri tipi di giudizio ma solo ai fini, per questi ultimi, della delibazione della non manifesta infondatezza della domanda, mantenendo equivalente la condizione di "non abbiente" per tutti i tipi di procedimento. Il combinato disposto degli artt. 76 e 92 romperebbe, invece, l'equilibrio tra i diversi processi, giacché soltanto per il processo penale il numero dei familiari conviventi concorre ad elevare la soglia del reddito ai fini della ammissibilità del beneficio.

L'introduzione di soglie reddituali differenziate a seconda del tipo di processo sarebbe, quindi, priva di ragionevole giustificazione, in quanto «la condizione di non abbienza è un dato economico oggettivo, che è stato stabilito in via generale dal legislatore, nella sua discrezionalità, e viene poi adeguato "in relazione alla variazione, accertata dall'ISTAT, dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati, verificatasi nel biennio precedente" (art. 77 d.lgs. 115/02)».

In tal modo, la disciplina censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 24, terzo comma, Cost., il quale fa riferimento ad una generica condizione di non abbienza senza distinzione tra i tipi di giudizio, e con l'art. 3 Cost., in quanto il rito processuale diverso non giustifica un diverso trattamento, essendo unica la finalità di tutela giudiziale sancita dall'art. 24, primo comma, Cost., che in tal modo verrebbe ad essere frustrata.

La disciplina contestata risulterebbe anche irragionevole, in quanto non assegnerebbe rilevanza ai conviventi privi di reddito per i processi diversi da quello penale, determinando un'ulteriore incongruenza - peraltro non rilevante nel giudizio *a quo* - rappresentata dal diverso regime stabilito per la stessa situazione risarcitoria, a seconda che venga fatta valere mediante costituzione di parte civile nel processo penale ovvero in separato giudizio civile o amministrativo.

2.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, la quale ha chiesto una pronuncia di manifesta inammissibilità e comunque di infondatezza.

La questione sarebbe inammissibile per carenza di motivazione sulla rilevanza, mentre nel merito essa sarebbe infondata, dal momento che il processo penale coinvolge il bene prezioso della libertà personale.

Trattandosi, poi, di provvidenze che incidono sulla finanza pubblica, la relativa misura sarebbe riservata alle scelte del legislatore, le quali, nella specie, risulterebbero rispettose del canone della ragionevolezza.

In prossimità dell'udienza, l'Avvocatura generale ha depositato una memoria per insistere nelle richieste formulate.

Si è, in particolare, osservato come le norme denunciate trovino un precedente negli artt. 3, comma 2, e 15-ter della legge 30 luglio 1990, n. 217 (Istituzione del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti) e rientrino nella piena discrezionalità del legislatore, non apparendo né irragionevoli né lesive del principio di parità di trattamento.

Considerato in diritto

1.- Nel corso di un procedimento promosso da un cittadino straniero avverso la determinazione con la quale l'ente territoriale competente in materia di edilizia abitativa agevolata aveva disposto l'esclusione del medesimo dall'apposita graduatoria per l'assegnazione di alloggio pubblico, avendo l'interessato rinunciato alla locazione dell'appartamento offertogli in assegnazione, il Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, primo e terzo comma, e 113, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 76, comma 2, e 92 del decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di spese di giustizia - Testo B), «riprodotti» nel d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - Testo A), nella parte in cui viene stabilita, soltanto per il processo penale, la regola in forza della quale, ove l'interessato conviva con il coniuge o con altri familiari, i limiti di reddito annui per l'ammissione al beneficio sono aumentati di euro 1.032,91.

Rileva in proposito il giudice *a quo* che lo stesso interessato aveva presentato richiesta di ammissione al patrocinio a spese dello Stato all'apposita Commissione, di cui all'art. 14 dell'Allegato 2 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), la quale richiesta era stata respinta per mancanza del requisito reddituale: sicché, il ricorrente aveva provveduto a riproporla davanti allo stesso Tribunale, «sollevando anche espliciti dubbi sulla costituzionalità della disciplina».



Nel delibare, pertanto, la legittimità costituzionale di tale disciplina, il Tribunale rileva come il legislatore abbia stabilito che, agli effetti dell'ammissione al beneficio e per tutti i tipi di procedimento, concorrono alla determinazione del reddito "limite", insieme a quello dell'interessato, anche i redditi conseguiti nel medesimo periodo da ogni componente della famiglia; e che, tuttavia, per il solo processo penale, i limiti di reddito «sono elevati di euro 1.032,91 per ognuno dei familiari conviventi».

L'aver il legislatore previsto, quindi, limiti di reddito computati secondo meccanismi diversi a seconda del tipo di processo costituirebbe una scelta priva di ragionevole giustificazione, in quanto lo status di non abbienza si fonderebbe su una situazione di ordine economico e di natura oggettiva, stabilita in via generale dallo stesso legislatore e adeguato in relazione alle variazioni dei prezzi.

Da ciò scaturirebbe, ad un tempo, la violazione degli artt. 24, terzo comma, e 3 Cost., in quanto, essendo la condizione di non abbienza comune a tutti i processi ed essendo unica l'esigenza di assicurare il diritto di difesa, la diversità del rito processuale non giustificerebbe il diverso regime che scaturisce dalle disposizioni oggetto di censura.

2.- La questione non è fondata.

2.1.- La disciplina del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti risulta assoggettata, sin dal suo esordio, ad un regime differenziato a seconda del tipo di controversie cui il beneficio sia applicabile, con una sorta di summa diviso tra processo penale e altri tipi di giudizio.

La legge 30 luglio 1990, n. 217 (Istituzione del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti), istitutiva, per l'appunto, del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti, venne emanata, come è noto, a ridosso dell'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale e fu motivata, essenzialmente, dall'intento di soddisfare le esigenze che da esso scaturivano, in considerazione del nuovo e tendenzialmente accresciuto impegno difensivo che un modello di processo di tipo accusatorio naturalmente presupponeva.

La relativa disciplina prevedeva, infatti, il patrocinio a spese dello Stato solo in riferimento al processo penale (con l'esclusione, peraltro, dei procedimenti concernenti le contravvenzioni, oltre che quelli relativi a reati fiscali: art. 1, commi 8 e 9). Nei procedimenti civili, il beneficio era, invece, previsto solo per il risarcimento dei danni e le restituzioni derivanti da reato, «sempreché le ragioni del non abbiente risultino non manifestamente infondate» (art. 1, comma 2). Lo stesso art. 1, comma 7, prevedeva, peraltro, l'applicazione transitoria della disciplina di cui alla legge medesima, «fino alla data di entrata in vigore della disciplina generale del patrocinio dei non abbienti avanti ad ogni giurisdizione», segnalando l'intendimento di riordinare l'intera materia e, in particolare, di rivedere la normativa sul gratuito patrocinio - di cui, specialmente, al regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3282 (Approvazione del testo di legge sul gratuito patrocinio) -, che continuava in via transitoria ad essere applicata per i procedimenti diversi da quello penale.

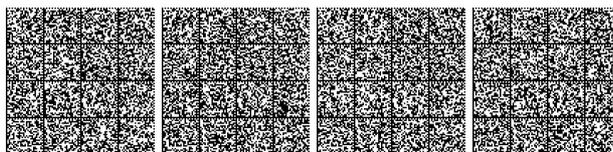
Il patrocinio a spese dello Stato nei giudizi civili ed amministrativi fu, poi, introdotto con la legge 29 marzo 2001, n. 134 (Modifiche alla legge 30 luglio 1990, n. 217, recante istituzione del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti), con talune significative peculiarità, peraltro sostanzialmente persistenti sin dall'esordio della normativa di settore, introdotta dal r.d. 6 dicembre 1865, n. 2627 (col quale è regolato il gratuito patrocinio dei poveri), specie per ciò che attiene al "filtro" di ammissibilità del beneficio per le cause diverse da quelle penali. Con la richiamata legge n. 134 del 2001 venne dunque stabilito che, per i giudizi civili e amministrativi (l'espressa estensione anche ai processi contabile e tributario è dovuta al d.lgs. n. 113 del 2002, art. 2), le ragioni del non abbiente dovessero risultare "non manifestamente infondate" (art. 15-bis, comma 1, della l. n. 217 del 1990, introdotto dalla l. n. 134 del 2001): valutazione, questa, da svolgersi, in sede di ammissione anticipata, da parte del Consiglio dell'ordine degli avvocati (art. 15-decies e art. 15-quater, comma 3), fermo restando che, in caso di provvedimento reiettivo, l'istanza potesse essere riproposta - come avviene nel caso di specie - al giudice della causa (art. 15-undecies).

Quanto, poi, alle condizioni di reddito, si stabilì, per il patrocinio in sede civile ed amministrativa, che il limite di reddito fosse determinato, in caso di convivenza, dalla somma dei redditi conseguiti, nel medesimo periodo, da ogni componente del nucleo stabilmente convivente (art. 15-ter, comma 2: salvo che la causa abbia per oggetto diritti della personalità, ovvero quando gli interessi del richiedente siano in conflitto con quelli degli altri componenti il nucleo, evenienze per le quali si tiene conto solo del reddito dell'interessato); mentre, per il processo penale, che, in caso di conviventi (salva, anche qui, l'ipotesi del conflitto di interessi), il limite di reddito complessivo venisse aumentato di un certo ammontare per ognuno dei familiari conviventi (art. 3, conforme a quanto previsto dal testo originario della l. n. 217 del 1990).

Tale assetto è rimasto, nella sua articolazione, sostanzialmente immutato nello svolgersi delle successive vicende normative.

2.2.- Il legislatore ha, dunque, sin dall'inizio differenziato il trattamento del patrocinio dei non abbienti, mostrando di privilegiare le esigenze di tutela connesse all'esercizio della giurisdizione penale.

Il che, d'altra parte, è quanto questa stessa Corte ha avuto modo di sottolineare in numerose occasioni, ad esempio in relazione al diverso regime di liquidazione dei compensi agli avvocati, che, in materia civile, sono ridotti della metà.



A proposito della asserita disparità di trattamento esistente fra avvocati, si è, infatti, reiteratamente osservato che l'intrinseca diversità dei modelli del processo civile e di quello penale non consente significative comparazioni fra le discipline ad essi applicabili; e, d'altra parte, che la diversità di disciplina fra la liquidazione degli onorari e dei compensi nel processo civile e nel processo penale trova fondamento nella diversità delle relative situazioni.

Va da sé, peraltro, che questa diversità fra «gli interessi civili» e le «situazioni tutelate che sorgono per effetto dell'esercizio della azione penale» implica non già la determinazione di una improbabile gerarchia di valori fra gli uni e le altre, ma soltanto l'affermazione dell'indubbia loro distinzione, tale da escludere una valida comparabilità fra istituti che concernano ora gli uni ora le altre (in particolare, le ordinanze n. 270 del 2012; n. 201 del 2006 e n. 350 del 2005).

D'altra parte, è del tutto evidente che le peculiarità che caratterizzano il processo penale rispetto ai procedimenti civili o amministrativi - significative al punto da aver indotto il legislatore costituzionale a contrassegnare, nell'art. 111 Cost., in termini di marcata specificità le caratteristiche del "giusto processo penale" rispetto a quelle degli altri processi - non possono non corrispondere ai connotati che caratterizzano l'azione penale rispetto alle domande proposte davanti ai giudici dei diritti o degli interessi; sicché può ritenersi del tutto coerente che il legislatore, proprio in considerazione delle particolari esigenze di difesa di chi "subisce" l'azione penale, abbia reputato necessario approntare un sistema di garanzie che ne assicurasse al meglio la effettività, anche sotto il profilo dei limiti di reddito per poter fruire del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti.

Contrariamente, pertanto, a quanto fa mostra di ritenere il giudice *a quo*, la finalità di tutela giurisdizionale sancita dall'art. 24, primo comma, Cost., ma, soprattutto, la necessità di assicurare ai non abbienti i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione, prevista dal terzo comma dello stesso art. 24 Cost., non presuppongono affatto che «gli appositi istituti» siano modellati in termini sovrapponibili per tutti i tipi di azione e di giudizio: potendo, al contrario, apparire sostanzialmente incoerente un sistema che - a risorse economiche limitate - assegni lo stesso tipo di protezione, sul piano economico, all'imputato di un processo penale, che vede chiamato in causa il bene della libertà personale, rispetto alle parti di una controversia che coinvolga, o possa coinvolgere, beni o interessi di non equiparabile valore.

Quanto, infine, alla censura proposta in riferimento all'art. 113, primo comma, Cost., peraltro in assenza di qualsiasi autonoma motivazione, valgono i rilievi svolti in ordine ai richiamati parametri.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 76, comma 2, e 92 del decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di spese di giustizia - Testo B), «riprodotti» nel d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - Testo A), sollevata, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, primo e terzo comma, e 113, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 ottobre 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Paolo GROSSI, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 novembre 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



N. 238

Sentenza 3 - 19 novembre 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Patto di stabilità - Concorso delle autonomie speciali agli obiettivi di finanza pubblica, in termini di contenimenti di spesa.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2014), art. 1, commi 499, 500, 502 e 504.
-

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici : 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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 499, 500, 502 e 504, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2014), promossi dalle Regioni autonome Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Sardegna e Friuli-Venezia Giulia, dalle Province autonome di Bolzano e di Trento, dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e dalla Regione siciliana, con ricorsi notificati il 24, il 21 e il 25 febbraio, il 24 febbraio-4 marzo 2014 e il 25 febbraio, depositati in cancelleria il 28 febbraio, il 3, il 4 e il 5 marzo 2014 e rispettivamente iscritti ai nn. 7, 9, 10, 11, 14, 15 e 17 del registro ricorsi 2014.

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

udito nell'udienza pubblica del 3 novembre 2015 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Massimo Luciani per la Regione autonoma Sardegna, Carlo Albini per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, per la Provincia autonoma di Trento e per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, Beatrice Fiandaca per la Regione siciliana e l'avvocato dello Stato Wally Ferrante per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 24 febbraio 2014 e depositato in cancelleria il 28 febbraio 2014 (reg. ric. n. 7 del 2014), la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha promosso, tra le altre, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 499, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2014), in riferimento agli artt. 2, comma 1, lettere *a*) e *b*), 3, comma 1, lettera *f*), 48-*bis* e 50 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), alla legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta), agli artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione desunto dagli artt. 5 e 120 Cost.



La ricorrente evidenzia in particolare che tale norma, modificando l'art. 1, comma 454, lettera *d*), della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2013), mediante l'inserimento di una tabella, individua in maniera puntuale gli importi da computare in riduzione al complesso delle spese finali di ciascuna autonomia speciale, ai fini della determinazione del patto di stabilità «in termini di competenza eurocompatibile», comportando così un ulteriore risparmio di spesa a carico di tali autonomie (pari, quanto alla ricorrente, a 7 milioni di euro per il 2014 e 9 milioni di euro per il 2015-2017), nonostante il citato art. 1, comma 454, abbia stabilito che il concorso alla finanza pubblica di tali soggetti debba avvenire mediante accordo con lo Stato.

Il contenuto di questo accordo sarebbe però predeterminato unilateralmente dalla previsione impugnata, in violazione del principio pattizio espresso dagli artt. 48-*bis* e 50 dello statuto, e avente ad oggetto l'ordinamento finanziario della Regione, ai sensi dell'art. 1 del decreto legislativo 22 aprile 1994, n. 320 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta).

Inoltre, la previsione impugnata inciderebbe in senso pregiudizievole sulla autonomia finanziaria della Regione, violando la competenza regionale in materia di ordinamento degli uffici e ordinamento degli enti locali (art. 2, comma 1, lettere a e b dello statuto) e di finanze regionali e comunali (art. 3, comma 1, lettera f, dello statuto) anche in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., applicabili in forza dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

Il meccanismo introdotto dal legislatore statale, per i medesimi motivi, contrasterebbe con il principio di leale collaborazione.

2.- Con ricorso notificato il 21 febbraio 2014 e depositato in cancelleria il 28 febbraio 2014 (reg. ric. n. 9 del 2014), la Regione autonoma Sardegna ha promosso, tra le altre, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 499, della legge n. 147 del 2013, in riferimento agli artt. 3, 81, 117 e 119 Cost. e agli artt. 3, 4, 5, 6, 7 e 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

La ricorrente ritiene che la norma impugnata, imponendo nuovi e maggiori oneri di finanza pubblica a carico delle autonomie speciali (per la Sardegna, pari a ulteriori 51 milioni di euro per il 2014, che diventano 69 milioni per il triennio successivo) sia costituzionalmente illegittima per due profili.

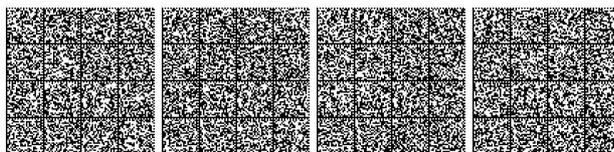
In primo luogo, l'imposizione di un nuovo contributo di finanza pubblica, non accompagnato da un adeguamento del patto di stabilità alla riforma delle entrate regionali intervenuta con la modifica dell'art. 8 dello statuto, violerebbe l'autonomia finanziaria della Regione presidiata dall'art. 119 Cost. e, in particolare, dagli artt. 7 e 8 dello statuto, attraverso il riconoscimento della disponibilità delle quote di compartecipazione alle entrate erariali. Continuando lo Stato a negare l'incremento delle compartecipazioni ai tributi erariali assicurato dall'art. 8 dello statuto, l'imposizione di nuovi oneri renderebbe impossibile o eccessivamente oneroso per la Regione ricorrente lo svolgimento delle funzioni pubbliche e dei servizi, anche essenziali, ad essa assegnate dalla Costituzione (artt. 117 e 119), dallo statuto (artt. 3, 4, 5 e 6) e dalla legislazione statale.

Sarebbe violato anche l'art. 81 Cost., in quanto l'impossibilità di utilizzare le anzidette risorse determina l'incontrollato accumularsi di avanzi di bilancio (per il blocco degli impegni di spesa) e di ingenti interessi passivi (dovuto al blocco dei pagamenti), con progressivo allontanamento delle risultanze del bilancio regionale, anno per anno, dal principio di veridicità.

In secondo luogo, l'imposizione di nuovi oneri, a fronte dei già previsti contributi di finanza pubblica e della particolare situazione finanziaria della Regione autonoma Sardegna, che attende ancora la completa attuazione dell'art. 8 dello statuto, costituirebbe un'arbitraria e irragionevole compressione dell'autonomia finanziaria regionale, contrastando di nuovo con gli artt. 7 e 8 dello statuto e con l'art. 119 Cost., anche in relazione al principio di ragionevolezza espresso dall'art. 3 Cost.

Inoltre, sarebbe violato sotto altro profilo l'art. 81, primo e terzo comma, Cost., poiché lo Stato conseguirebbe l'equilibrio di bilancio e disporrebbe la copertura delle leggi di spesa «solo attraverso un sostanzioso finanziamento ottenuto forzosamente dalle Regioni».

3.- Con ricorso notificato il 25 febbraio 2014 e depositato in cancelleria il 3 marzo 2014 (reg. ric. n. 10 del 2014), la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha promosso, tra le altre, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 499, lettere *b*) e *c*), della legge n. 147 del 2013, in riferimento agli artt. 3, 117, terzo comma, Cost., agli artt. 4, numero 1-*bis*), 51, 54, 63, comma 5, e 65 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), all'art. 9 del decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni), all'art. 1 della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2011), e al principio di leale collaborazione.



La ricorrente richiama le censure svolte con il ricorso reg. ric. n. 32 del 2013, a proposito dell'art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012, e rileva che le norme impugnate pongono ulteriori limiti di spesa alla Regione, in violazione del principio dell'accordo garantito dagli artt. 63, comma 5, e 65 dello statuto, nonché dall'art. 1, comma 155, della legge n. 220 del 2010, conforme al principio di leale collaborazione.

Le modalità di partecipazione della Regione alle manovre di finanza pubblica, in altri termini, sarebbero già state previste dalla legge n. 220 del 2010 e non potrebbero venire ulteriormente modificate dalla legge statale.

Inoltre, la norma impugnata, nel prolungare ulteriormente, sino al 2017, gli oneri finanziari connessi al concorso delle autonomie speciali agli obiettivi di finanza pubblica, rivelerebbe la sistematicità delle proroghe disposte ogni anno dal legislatore statale e contrasterebbe perciò con quanto affermato da questa Corte nella sentenza n. 193 del 2012, a proposito della necessaria temporaneità degli obblighi aventi ad oggetto riduzioni di spesa, con conseguente violazione dell'autonomia finanziaria regionale, ex artt. 49 e seguenti dello statuto, e 117, terzo comma, Cost.

Infine, con riguardo alla tabella prevista nell'impugnato art. 1, comma 499, lettera *b*), la ricorrente lamenta che, in violazione dell'art. 3 Cost., il riparto del contributo tra le autonomie speciali è stato operato con un criterio differente da quello osservato nei confronti delle Regioni a statuto ordinario, che si riferisce al prodotto interno lordo del relativo territorio nell'anno 2011.

4.- Con ricorso notificato il 25 febbraio 2014 e depositato in cancelleria il 5 marzo 2014 (reg. ric. n. 15 del 2014), la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 499 e 500, della legge n. 147 del 2013, in riferimento agli artt. 79, 104 e 107 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e 3 Cost., per violazione del principio di ragionevolezza.

La ricorrente evidenzia, in particolare, che il concorso alla finanza pubblica avviene nei modi indicati dall'art. 79 dello statuto o in forza dell'accordo con lo Stato ivi previsto.

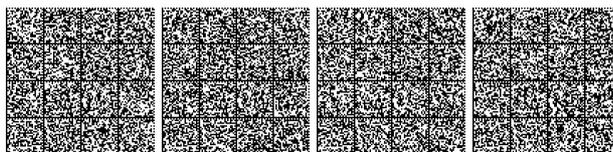
Pertanto, misure come quelle derivanti dall'impugnato art. 1, commi 499 (in particolare sub lettere *b* e *c*) e 500, che aggravano la lesione già prodotta dal comma 455 dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012 (impugnato dalla Regione con precedente ricorso reg. ric. n. 33 del 2013) sia dal punto di vista temporale (mediante la proroga dei contributi al 2017) che dal punto di vista quantitativo (mediante la tabella di cui alla nuova lettera *d* del comma 454 dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012), violerebbero il principio dell'accordo in materia finanziaria, risultante dalla giurisprudenza costituzionale, in relazione agli artt. 79, 104 e 107 dello statuto, nonché il principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost. (che la ricorrente sostiene di poter invocare, rientrando le norme impugnate nella materia regionale del coordinamento della finanza pubblica e incidendo sull'autonomia finanziaria della Regione), in quanto, da un lato, prevedono un accordo e, dall'altro, lo vanificano tramite una definizione aprioristica del suo contenuto.

5.- Con ricorso spedito per la notificazione il 24 febbraio 2014, ricevuto il 4 marzo 2014 e depositato nel medesimo giorno in cancelleria (reg. ric. n. 11 del 2014), la Provincia autonoma di Bolzano ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 499, 500, 502 e 504, della legge n. 147 del 2013, in riferimento agli artt. 79, 80, 81, 103, 104 e 107 del d.P.R. n. 670 del 1972, al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), all'art. 2, commi 106 e 108, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010), nonché ai principi di ragionevolezza e di leale collaborazione.

La ricorrente evidenzia che l'impugnato art. 1, comma 499, apportando modifiche al comma 454 dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012, e nonostante che nella premessa del primo periodo del comma 454 vengano espressamente escluse la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e Bolzano, prevede irragionevolmente a carico della Provincia autonoma di Bolzano, per effetto della sostituzione della lettera *d*) del richiamato comma 454, ulteriori contributi al fine del concorso agli obiettivi di finanza pubblica mediante la riduzione del complesso delle spese finali in termini di competenza eurocompatibile risultante dal consuntivo 2011, nella misura di 26 milioni di euro per l'anno 2014 e di 35 milioni di euro per gli anni 2015-2017.

Evidenzia altresì che i commi 500, 502 e 504 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013 modificano, rispettivamente, i commi 455, 461 e 463 dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012, in materia di concorso agli obiettivi di finanza pubblica, verifica del rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno e relative sanzioni.

In particolare, il comma 500 conferma gli ulteriori contributi a carico delle autonomie speciali già previsti dal comma 455 dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012 e, con specifico riferimento alla Provincia autonoma di Bolzano, quelli già determinati per il 2014 in 26 milioni di euro e per gli anni 2015-2017 in 35 milioni di euro annui, nonché conferma ulteriori contributi, non quantificati, sempre a carico delle autonomie speciali.



Il comma 502, inoltre, apporta modifiche all'art. 1, comma 461, della legge n. 228 del 2012, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 219 del 2013, con la quale è stato dichiarato incostituzionale l'art. 7 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 (Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42), come modificato dalla legge n. 228 del 2012, nella parte in cui si applica alle Province autonome e alle altre autonomie speciali, sostituendo il rinvio operato dal comma 461 all'art. 7, comma 1, lettera *d*), del richiamato decreto legislativo con quello al comma 462, lettera *d*), dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012.

Il comma 504, infine, abroga a decorrere dal 2014 il comma 463 dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012, che a sua volta richiamava l'art. 7 del d.lgs. n. 149 del 2011.

La ricorrente premette di concorrere alla finanza pubblica, a seguito del cosiddetto "Accordo di Milano" del 2009, recepito dall'art. 2, commi da 106 a 126, della legge n. 191 del 2009, attraverso misure concordate con lo Stato.

In particolare, l'art. 79 dello statuto enuncia il principio dell'accordo ed esclude l'applicabilità delle misure adottate per le altre Regioni.

La Provincia autonoma osserva che, invece, con le disposizioni impugnate il legislatore statale ha imposto alla ricorrente in via unilaterale ulteriori concorsi nella finanza pubblica (commi 499 e 500 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013) e sanzioni relative all'inosservanza del patto di stabilità interno (commi 502 e 504 del medesimo art. 1), interferendo con l'autonomia finanziaria provinciale e in violazione del principio dell'accordo tra Stato ed autonomie speciali, desunto dagli artt. 79, 104 e 107 dello statuto e dal principio di leale collaborazione.

Il comma 502, inoltre, sarebbe lesivo perché richiama la lettera *d*) del comma 462 dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012, che, nell'ambito delle sanzioni per il mancato rispetto del patto, riferite anche alle Province autonome, prevede il divieto di assumere personale a qualsiasi titolo e di stipulare contratti di servizio elusivi del divieto, interferendo anche con la sua organizzazione.

Anche il comma 504 sarebbe lesivo, per l'ipotesi in cui il comma 463 dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012 (riguardante gli adempimenti prescritti per sanare l'eventuale inosservanza del patto di stabilità, riferito anche alle Province autonome) avesse trovato applicazione nel 2013, giacché la sua abrogazione è disposta solo dal 2014.

Infine, la ricorrente ribadisce le censure già avanzate, con precedente ricorso reg. ric. n. 30 del 2013, nei confronti degli originari commi 461 e 463 dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012, osservando che le modifiche introdotte dai commi 502 e 504 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013 incorrono nelle stesse violazioni del nuovo Titolo VI dello statuto, ed in particolare degli artt. 104 e 107, non potendo la legge ordinaria dello Stato definire unilateralmente il contenuto delle sanzioni derivanti dal mancato rispetto del patto di stabilità interno per la Provincia e per gli enti locali del rispettivo territorio, come già statuito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 133 del 2010.

6.- Con ricorso notificato il 25 febbraio 2014 e depositato in cancelleria il 5 marzo 2014 (reg. ric. n. 14 del 2014), la Provincia autonoma di Trento ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 499, lettere *b*) e *c*), 500, 502 e 504 della legge n. 147 del 2013, in riferimento agli artt. 3 Cost., 8, numero 1), 16, 53, 54, 79, 80, 81, 103, 104 e 107 del d.P.R. n. 670 del 1972 e agli artt. 2, 3 e 4 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento) e, se più favorevoli, agli artt. 117, quarto e sesto comma, e 118 Cost., nonché al principio di leale collaborazione.

Il ricorso avverso l'art. 1, commi 499, lettere *b*) e *c*), e 500, della citata legge, che richiama le ragioni addotte dalla stessa Provincia nel precedente ricorso reg. ric. n. 35 del 2013, presentato avverso il comma 455 (versione originaria) dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012, è del tutto analogo a quello proposto dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol.

Anche il ricorso avverso l'impugnato art. 1, commi 502 e 504, richiama le ragioni addotte nel precedente ricorso reg. ric. n. 35 del 2013, con riguardo ai commi 461 (versione originaria) e 462 dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012, sostenendo la Provincia autonoma che il comma 502, modificando il comma 461 e richiamando le sanzioni del comma 462, riproduce le lesioni derivanti da tali norme, e in particolare la violazione dell'art. 79 dello statuto, che pone le regole per la definizione del patto di stabilità, ai sensi delle quali lo Stato non può definire unilateralmente le condizioni perché la Provincia sia adempiente al patto di stabilità, in violazione del principio consensuale che domina i rapporti finanziari fra Stato e Regioni speciali e degli artt. 103, 104 e 107 dello statuto.

Inoltre, le norme impugnate violerebbero nuovamente l'art. 79, terzo e quarto comma, nonché i successivi artt. 80 e 81 dello statuto e l'art. 17, comma 3, del d.lgs. n. 268 del 1992, nel caso in cui fossero intese come applicabili anche in relazione agli obblighi concernenti il patto di stabilità degli enti locali.



Quanto al comma 504 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013, infine, la ricorrente propone ragioni analoghe a quelle dedotte nel ricorso della Provincia autonoma di Bolzano.

7.- Con ricorso notificato il 25 febbraio 2014 e depositato in cancelleria il 5 marzo 2014 (reg. ric. n. 17 del 2014), la Regione siciliana ha promosso, tra le altre, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 499, della legge n. 147 del 2013, in riferimento agli artt. 81, sesto comma, 97, primo comma, e 119, primo e sesto comma, Cost., agli artt. 36 e 43 del regio decreto legislativo 5 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana) e all'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello statuto della Regione siciliana in materia finanziaria).

La ricorrente evidenzia che l'art. 1, comma 499, della citata legge ridefinisce per le autonomie speciali l'obiettivo del patto di stabilità e modifica il comma 454 dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012, prorogando fino al 2017 i contributi già previsti da tale ultima disposizione (impugnata dalla Regione siciliana con precedenti ricorsi) e introducendo in modo puntuale, con la tabella inserita nella lettera *b*), un ulteriore contributo a carico delle autonomie speciali, determinato per la Sicilia in 133 milioni di euro per il 2014 e in 178 milioni di euro per gli anni dal 2015 al 2017, al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica.

Evidenzia, altresì, che l'impugnato art. 1, comma 499, prevede, alla lettera *c*), l'inserimento di una lettera *d-bis*) nel testo del comma 454 dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012, che prevede la possibilità di disporre ulteriori contributi, non specificamente indicati, come già era stabilito dalla previgente lettera *d*) del richiamato comma 454: tali contributi, ad avviso della ricorrente, potrebbero essere successivamente quantificati, analogamente a quanto verificatosi per quelli previsti in via eventuale dal previgente comma 454, minando ulteriormente la già gravata economia della Regione siciliana, onerata da una serie di riserve a favore dell'erario e di contributi alla finanza pubblica.

Secondo la ricorrente, inoltre, il meccanismo di risparmi e contributi, ulteriori e non, composto dall'impugnato art. 1, comma 499, a carico della Regione cela in realtà svariate riserve a favore dello Stato di quote regionali di partecipazione ai tributi erariali, in difetto dei presupposti a tal fine imposti allo Stato dall'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, e in violazione dell'art. 36 dello statuto.

Con tale meccanismo la norma impugnata violerebbe il principio dell'accordo nella disciplina dei rapporti finanziari tra Stato e Regione siciliana, desumibile dall'art. 43 dello statuto.

Infine, sarebbero lesi gli artt. 81, 97 e 119 Cost., giacché le norme impuginate «dispongono invece tutta una serie di obblighi che rendono estremamente difficile per la Regione conformarsi ai principi di recente introdotti in Costituzione in materia di bilancio».

8.- È intervenuto in tutti i giudizi, con memorie di analogo tenore, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che i ricorsi siano dichiarati inammissibili, e comunque non fondati.

L'intervenuto ritiene, sul piano dell'ammissibilità, che le ricorrenti non abbiano dimostrato quale pregiudizio arrecherebbero loro le norme impuginate e aggiunge che analoghe questioni di legittimità costituzionale sono già state rigettate da questa Corte.

Nel merito, evidenzia che le autonomie speciali sono tenute al rispetto degli equilibri generali imposti dalla finanza pubblica e che tale asserzione trova ormai un fondamento costituzionale nel nuovo testo dell'art. 119, primo comma, Cost.

In questo quadro, sono ammesse riduzioni nella disponibilità finanziaria delle Regioni, che non ne compromettano l'esercizio delle funzioni, in particolare in un contesto di eccezionale emergenza finanziaria.

I commi 499 e 500 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013 avrebbero peraltro natura senza dubbio transitoria, in quanto impongono contributi circoscritti nel tempo.

9.- Le Regioni autonome Sardegna, Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige/Südtirol, nonché le Province autonome di Trento e di Bolzano, a seguito di accordi raggiunti con il Ministro dell'economia e delle finanze in materia di finanza pubblica, e in esecuzione degli stessi, hanno rinunciato ai ricorsi aventi ad oggetto le disposizioni indicate, depositando nella cancelleria della Corte gli atti di rinuncia, notificati al Presidente del Consiglio dei ministri, e le conformi deliberazioni delle rispettive Giunte (unitamente, quanto alla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e alla Provincia autonoma di Trento, alle deliberazioni consiliari di ratifica).



Tali rinunce sono state formalmente accettate con deliberazioni del Consiglio dei ministri, depositate dall'Avvocatura generale dello Stato nella cancelleria della Corte. Anche la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallé d'Aoste ha rinunciato al ricorso, in esecuzione dell'accordo raggiunto il 21 luglio 2015 con il Ministro dell'economia e delle finanze, depositando nella cancelleria della Corte, in data 13 ottobre 2015, l'atto di rinuncia, notificato al Presidente del Consiglio dei ministri il 12-15 ottobre 2015, e la conforme deliberazione della Giunta regionale.

La Regione siciliana, a sua volta, ha sottoscritto in data 9 giugno 2014 un accordo con lo Stato, che è stato parzialmente trasfuso nell'art. 42 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164. In detto accordo, la Regione siciliana si impegna «a ritirare, entro il 30 giugno 2014, tutti i ricorsi contro lo Stato pendenti dinanzi alle diverse giurisdizioni relativi alle impugnative di leggi o di atti consequenziali in materia di finanza pubblica, promossi prima del presente accordo, o, comunque, a rinunciare per gli anni 2014-17 agli effetti positivi sia in termini di saldo netto da finanziare che in termini di indebitamento netto che dovessero derivare da eventuali pronunce di accoglimento». Tuttavia, nonostante il ricorso in esame rientrasse nella previsione della clausola, in quanto presentato prima della stipulazione dell'accordo, la Regione siciliana non vi ha rinunciato.

Considerato in diritto

1.- Con sette ricorsi (rispettivamente iscritti ai nn. 7, 9, 10, 11, 14, 15 e 17 del registro ricorsi 2014), le Regioni autonome Valle d'Aosta/Vallé d'Aoste, Sardegna, Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige/Südtirol, le Province autonome di Bolzano e di Trento, nonché la Regione siciliana hanno promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2014).

Tutte le ricorrenti impugnano, tra gli altri, il comma 499 - limitatamente alle lettere *b)* e *c)*, quanto alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e alla Provincia autonoma di Trento - dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013; i ricorsi della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, della Provincia autonoma di Bolzano e della Provincia autonoma di Trento hanno anche ad oggetto, tra gli altri, il comma 500 del medesimo articolo e quelli delle sole Province autonome si estendono ai successivi commi 502 e 504.

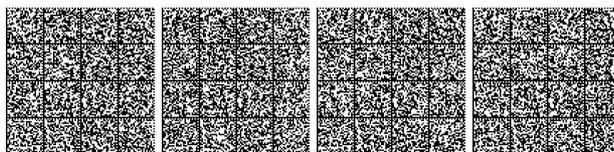
Riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni promosse nei confronti di altre disposizioni dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013, i ricorsi devono essere riuniti e qui esaminati congiuntamente limitatamente ai commi 499, 500, 502 e 504 del citato art. 1, che sono stati censurati in riferimento a parametri e per motivi almeno in parte coincidenti (*ex plurimis*, sentenze n. 82 del 2015, n. 144, n. 44, n. 28 e n. 22 del 2014).

Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in tutti i giudizi chiedendo che i ricorsi siano dichiarati inammissibili, e comunque non fondati.

2.- Le Regioni autonome Sardegna, Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige/Südtirol, nonché le Province autonome di Trento e di Bolzano, a seguito di accordi raggiunti con il Ministro dell'economia e delle finanze in materia di finanza pubblica, e in esecuzione degli stessi, hanno rinunciato ai ricorsi aventi ad oggetto le disposizioni sopra indicate, depositando nella cancelleria della Corte gli atti di rinuncia, notificati al Presidente del Consiglio dei ministri, e le conformi deliberazioni delle rispettive Giunte (unitamente, quanto alla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e alla Provincia autonoma di Trento, alle deliberazioni consiliari di ratifica).

Le rinunce sono state formalmente accettate con deliberazioni del Consiglio dei ministri depositate dall'Avvocatura generale dello Stato nella cancelleria della Corte.

Anche la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallé d'Aoste ha rinunciato al ricorso, in esecuzione dell'accordo raggiunto il 21 luglio 2015 con il Ministro dell'economia e delle finanze, depositando nella cancelleria della Corte, il 13 ottobre 2015, l'atto di rinuncia, notificato al Presidente del Consiglio dei ministri il 12-15 ottobre 2015, e la conforme deliberazione della Giunta regionale.



L'accettazione delle rinunce determina, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione dei processi relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 499, della legge n. 147 del 2013, promosse dalle Regioni autonome Sardegna, Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige/Südtirol nonché dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, e relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dei commi 500, 502 e 504 del medesimo articolo, promosse dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol (limitatamente al comma 500) e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano (*ex plurimis*, sentenza n. 77 del 2015, in materia analoga).

In difetto di formale accettazione della rinuncia da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, ma anche in difetto di un suo interesse a coltivare il giudizio, deve essere dichiarata, altresì, la cessazione della materia del contendere relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 499, della legge n. 147 del 2013, promosse dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (*ex plurimis*, sentenze n. 82, n. 77 e n. 75 del 2015; ordinanza n. 62 del 2015).

3.- La Regione siciliana ha sottoscritto, il 9 giugno 2014, un accordo con lo Stato, che la impegnava «a ritirare, entro il 30 giugno 2014, tutti i ricorsi contro lo Stato pendenti dinanzi alle diverse giurisdizioni relativi alle impugnative di leggi o di atti consequenziali in materia di finanza pubblica promossi prima del presente accordo o, comunque, a rinunciare per gli anni 2014-17 agli effetti positivi sia in termini di saldo netto da finanziare che in termini di indebitamento netto che dovessero derivare da eventuali pronunce di accoglimento». Tuttavia, nonostante il ricorso in esame rientrasse nella previsione della clausola in quanto presentato prima della stipulazione dell'accordo, la Regione siciliana non vi ha rinunciato.

Restano, pertanto, da esaminare le questioni promosse dalla Regione siciliana, che riguardano, come si è detto, esclusivamente l'art. 1, comma 499, della legge n. 147 del 2013.

4.- La Regione siciliana ha impugnato l'art. 1, comma 499, della legge n. 147 del 2013 in riferimento agli artt. 81, sesto comma, 97, primo comma, e 119, primo e sesto comma, Cost., agli artt. 36 e 43 del regio decreto legislativo 5 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana) e all'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria).

La norma impugnata va collocata nel più ampio contesto delle disposizioni in tema di patto di stabilità, recate dalla legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2013).

In particolare, l'art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012, che è inciso dall'impugnato art. 1, comma 499, in esame, stabilisce che il concorso delle autonomie speciali agli obiettivi di finanza pubblica resta governato dal principio dell'accordo: ciò significa che tali obiettivi, per gli anni dal 2013 al 2016 (termine finale originariamente fissato dal richiamato comma 454), sono concordati con il Ministro dell'economia e delle finanze entro il 31 marzo di ogni anno. Allo stesso tempo, le autonomie speciali sono gravate, in attesa di perfezionare l'accordo, da «contributi» direttamente quantificati dalla normativa statale, e indicati dallo stesso comma 454 dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012 in via riepilogativa.

L'art. 1, comma 499, della legge n. 147 de 2013 prolunga sino al 2017 gli oneri finanziari connessi al concorso delle autonomie speciali agli obiettivi di finanza pubblica, già previsti nell'elencazione riepilogativa di cui all'art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012; inoltre, modificando la lettera *d*) del citato comma 454, che prevedeva in modo generico e indistinto la disposizione di «ulteriori contributi» (previsione ora contenuta nella nuova lettera *d-bis*), individua in maniera puntuale, mediante l'inserimento della tabella di cui alla nuova lettera *d*), ulteriori importi da computare in riduzione al complesso delle spese finali di ciascuna autonomia speciale, ai fini della determinazione del patto di stabilità «in termini di competenza eurocompatibile», comportando così un ulteriore risparmio di spesa a carico di tali autonomie, nonostante il richiamato comma 454 stabilisca che il concorso alla finanza pubblica di tali soggetti debba avvenire mediante accordo con lo Stato. Si è perciò in presenza di ulteriori contributi, nella forma del contenimento della spesa, imposti unilateralmente alle autonomie speciali, in assenza dell'accordo sulla finanza pubblica tra queste ultime e lo Stato.

4.1.- La ricorrente lamenta, con riferimento alle proprie competenze statutarie, che il carattere unilaterale delle determinazioni assunte dallo Stato ai fini del concorso agli obiettivi di finanza pubblica, in termini di ulteriori contenimenti di spesa, violerebbe il principio dell'accordo nella disciplina dei rapporti finanziari tra Stato e Regione siciliana, desumibile dall'art. 43 dello statuto.



Inoltre, il meccanismo di risparmi e contributi delineato dall'impugnato art. 1, comma 499, costituirebbe una dissimulata riserva a favore dello Stato di quote di compartecipazione ai tributi erariali di spettanza della Regione, in violazione dell'art. 36 dello statuto e in difetto dei presupposti stabiliti dall'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965.

Infine, sarebbero lesi gli artt. 81, 97 e 119 Cost., giacché la norma impugnata «dispon[e] invece tutta una serie di obblighi che rendono estremamente difficile per la Regione conformarsi ai principi di recente introdotti in Costituzione in materia di bilancio».

4.2.- Nella parte in cui è prospettata la violazione degli artt. 36 dello statuto e 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, la questione è inammissibile per incertezza e oscurità della censura (*ex plurimis*, sentenze n. 247 e n. 246 del 2009).

La Regione siciliana lamenta che l'art. 1, comma 499, della legge n. 147 del 2013 comporterebbe una «dissimulata riserva senza osservare la sussistenza dei requisiti di legittimità in particolare del requisito della novità dell'entrata» tributaria, ma non enuncia in maniera adeguata, chiara e intelligibile le ragioni che dovrebbero sostenere tale conclusione. Nessun argomento, tra quelli svolti nel ricorso, consente di comprendere come la norma impugnata, che è univocamente diretta a ridurre il livello della spesa regionale, possa avere una qualche attinenza con il diverso istituto (sentenza n. 77 del 2015) della riserva allo Stato del gettito di tributi spettanti in linea di principio alla Regione, in quanto riscossi sul suo territorio.

Per le stesse ragioni è inammissibile anche la censura relativa alla violazione del principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio, desunto dagli artt. 81, sesto comma, 97, primo comma, e 119, primo e sesto comma, Cost.

Questo motivo di ricorso è ancora più oscuro del precedente, in quanto sembra presupporre, senza alcun sostegno argomentativo, che i contributi stabiliti dall'impugnato art. 1, comma 499, comportino un trasferimento di risorse dalla Regione allo Stato, anziché - come emerge dal loro inquadramento nell'ambito dell'art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012 - una riduzione della spesa regionale, che non compromette, ma agevola l'equilibrio di bilancio, il cui raggiungimento costituisce il dichiarato scopo della norma impugnata.

4.3.- La ricorrente reputa che la disposizione censurata violi l'art. 43 dello statuto di autonomia, poiché prevede misure di finanza pubblica senza l'intesa con la Regione.

La questione non è fondata.

Questa Corte ha ribadito di recente, proprio con riguardo alla Regione siciliana (sentenze n. 82, n. 77 e n. 46 del 2015), che, di regola, i principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale (sentenza n. 36 del 2004; in seguito, sentenze n. 54 del 2014, n. 229 del 2011, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 353 del 2004).

È vero che rispetto a questi ultimi merita di essere privilegiata la via dell'accordo (sentenza n. 353 del 2004), con la quale si esprime un principio generale, desumibile anche dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione» (sentenze n. 193 e n. 118 del 2012), ma è anche vero che quel principio, in casi particolari, può essere derogato dal legislatore statale (sentenze n. 46 del 2015, n. 23 del 2014 e n. 193 del 2012).

È da aggiungere che, contrariamente a quanto ha sostenuto la ricorrente, si tratta di un principio che non è stato recepito dallo statuto di autonomia o dalle norme di attuazione di esso. È per questa ragione che l'art. 27, comma 1, della legge n. 42 del 2009 prevede che le autonomie speciali concorrono al patto di stabilità interno «secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti», nel presupposto che tali fonti non abbiano ancora provveduto a disciplinare la materia e non abbiano, allo stato, recepito né declinato il principio pattizio nelle forme necessarie a renderlo opponibile al legislatore ordinario. Perciò, benché non valga ad alterare il riparto costituzionale delle competenze (sentenze n. 89 del 2014 e n. 39 del 2013), l'emergenza finanziaria, ove la legge ordinaria non incontri un limite in una fonte superiore, ben può alimentare interventi settoriali, che, per quanto non oggetto di accordo (sentenza n. 23 del 2014), pongano, caso per caso, obblighi finanziari a carico delle autonomie speciali.

Tuttavia, questa Corte deve altresì ribadire che il citato art. 27 pone una riserva di competenza a favore delle norme di attuazione degli statuti speciali per la modifica della disciplina finanziaria degli enti ad autonomia differenziata (sentenza n. 71 del 2012), così da configurarsi quale presidio procedurale della specialità finanziaria di tali enti (sentenza n. 241 del 2012). Sicché la deroga a quanto previsto dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 non potrebbe validamente trasformarsi, da transitoria eccezione, in stabile allontanamento delle procedure previste da quest'ultimo articolo.

Alla luce dei principi richiamati, che sono applicabili anche alla fattispecie oggetto del presente giudizio, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 499, della legge n. 147 del 2013, promossa dalla Regione siciliana in riferimento all'art. 43 del r.d.lgs. n. 455 del 1946, deve essere dichiarata non fondata.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, dalla Regione autonoma Sardegna, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, dalla Provincia autonoma di Bolzano, dalla Provincia autonoma di Trento, dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e dalla Regione siciliana con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

1) dichiara estinti, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale e nei limiti di cui sopra, i processi relativamente alle questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione autonoma Sardegna, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, dalla Provincia autonoma di Bolzano, dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, con i ricorsi indicati in epigrafe;

2) dichiara cessata la materia del contendere in relazione alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 499, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2014), promosse dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 499, della legge n. 147 del 2013, promosse dalla Regione siciliana in riferimento all'art. 36 del regio decreto legislativo 5 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), in relazione alla normativa di attuazione di cui all'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), nonché in riferimento agli artt. 81, sesto comma, 97, primo comma, e 119, primo e sesto comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 499, della legge n. 147 del 2013, promossa dalla Regione siciliana in riferimento all'art. 43 del r.d.lgs. n. 455 del 1946, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 novembre 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 novembre 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



N. 239

Sentenza 3 - 19 novembre 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Patto di stabilità - Concorso delle autonomie speciali agli obiettivi di finanza pubblica, in termini di contenimenti di spesa.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014), art. 1, commi 526 e 527.
-

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici : 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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 526 e 527, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014), promossi dalle Regioni autonome Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Sardegna e Friuli-Venezia Giulia, dalle Province autonome di Bolzano e di Trento e dalla Regione siciliana con ricorsi notificati il 24, il 21 e il 25 febbraio, il 24 febbraio-4 marzo 2014 e il 25 febbraio, depositati in cancelleria il 28 febbraio, il 3, il 4 e il 5 marzo 2014 e rispettivamente iscritti ai nn. 7, 9, 10, 11, 14 e 17 del registro ricorsi 2014.

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

udito nell'udienza pubblica del 3 novembre 2015 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi gli avvocati Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Massimo Luciani per la Regione autonoma Sardegna, Carlo Albini per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, per la Provincia autonoma di Trento, Beatrice Fiandaca per la Regione siciliana e l'avvocato dello Stato Wally Ferrante per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, con ricorso notificato il 24 febbraio 2014 presso l'Avvocatura generale dello Stato e, in pari data, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, poi depositato il 28 febbraio 2014 (reg. ric. n. 7 del 2014), ha impugnato, tra gli altri, l'art. 1, commi 526 e 527, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014).

1.1.- L'art. 1, comma 526, della citata legge è censurato «nella parte in cui impone alle Regioni speciali, per l'anno 2014, di concorrere ulteriormente al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, per l'importo complessivo di 240 milioni di euro, nel rispetto delle "procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42", specificando



che “fino all’emanazione delle norme di attuazione di cui al predetto articolo 27”, il contributo finanziario del concorso “è accantonato, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, secondo gli importi indicati, per ciascuna Regione a statuto speciale e Provincia autonoma, nella tabella” ivi indicata (l’accantonamento a carico della Valle d’Aosta ammonta ad euro 5,54 milioni)».

L’art. 1, comma 527, della medesima legge è, invece, censurato «nella parte in cui prevede che gli importi indicati nella tabella di cui al comma precedente possono formare oggetto di modifica, “a invarianza di concorso complessivo”, mediante apposito accordo da sancire in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni entro il 31 gennaio 2014, accordo il cui contenuto dovrà essere recepito con successivo decreto del Ministero dell’Economia e delle Finanze».

Ad avviso della ricorrente, la disciplina recata dalle norme impugnate sarebbe stata emanata in violazione «del principio pattizio, dell’autonomia finanziaria e organizzativa regionale, del principio di ragionevolezza, nonché degli articoli 5 e 120 della Costituzione».

In particolare, il legislatore statale avrebbe definito, in via unilaterale e in violazione della “tecnica dell’accordo”, la misura puntuale delle entità finanziarie gravanti sulla Regione ricorrente, prevedendo la possibilità di modificare gli importi del concorso finanziario attraverso un accordo sostitutivo da siglare tra tutte le autonomie speciali, ed imponendo, in maniera irragionevole, un termine eccessivamente breve (fissato al 31 gennaio 2014) per il raggiungimento di tale accordo.

Non solo sarebbe stato violato, dunque, il principio di ragionevolezza e di leale collaborazione di cui agli artt. 3, 5 e 120 Cost., ma si sarebbe anche determinata una intollerabile lesione dell’autonomia finanziaria della Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste, tutelata dagli artt. 2, primo comma, lettera *a*), 3, primo comma, lettera *f*), 12, 48-*bis* e 50 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d’Aosta), e dalla relativa normativa di attuazione (segnatamente dagli artt. da 2 a 7 della legge 26 novembre 1981, n. 690, recante «Revisione dell’ordinamento finanziario della regione Valle d’Aosta»), la quale può essere modificata soltanto nel rispetto di particolari procedure pattizie.

Le lamentate violazioni risulterebbero «aggravate» dalla circostanza che la misura complessiva del contributo imposto alla Regione viene immediatamente accantonata dallo Stato, «a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali», ossia sulla base di un meccanismo reputato illegittimo, in quanto incidente *jure imperii* sulle entità delle compartecipazioni valdostane ai tributi erariali e, quindi, su una materia riservata alla normativa di attuazione contenuta negli artt. da 2 a 7 della legge n. 690 del 1981, che appunto fissano le quote di tributi erariali da attribuire alla Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste.

Tale meccanismo si porrebbe in contrasto con l’art. 48-*bis* dello statuto speciale, per effetto del quale è preclusa allo Stato la possibilità di definire in via unilaterale gli importi del concorso valdostano alla manovra economica statale, in quanto l’ordinamento finanziario della Regione, disciplinato dalla legge n. 690 del 1981, non può formare oggetto di modifiche se non nel rispetto delle particolari garanzie procedurali previste dalla citata norma statutaria.

Di qui, la violazione anche degli artt. 5 e 120 Cost., oltre che degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., in combinato disposto con l’art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

L’incostituzionalità delle norme impugnate rileverebbe, infine, anche in relazione all’art. 3 Cost., in ragione del fatto che il predetto accantonamento è immediatamente (e irragionevolmente) disposto a favore dello Stato senza alcuna limitazione temporale, non esistendo alcun termine di legge entro il quale provvedere all’emanazione delle norme di attuazione di cui all’art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione).

1.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio di legittimità costituzionale, con memoria depositata il 4 aprile 2014, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o, comunque, infondato.

In via preliminare, la difesa statale ha chiesto dichiararsi l’inammissibilità del ricorso per carenza di interesse, in quanto il prospettato *vulnus* alle prerogative finanziarie non sarebbe stato oggetto di adeguata dimostrazione, non essendosi documentato che le norme impugnate si traducono in una grave alterazione del rapporto tra i complessivi bisogni regionali e l’insieme dei mezzi finanziari necessari per farvi fronte.

Nel merito, si è ricordato che tutti gli enti territoriali sono tenuti al rispetto degli equilibri generali imposti dalla finanza pubblica, anche in conseguenza della unitarietà delle manovre finanziarie e della inscindibilità degli effetti che queste producono a livello nazionale, tanto più che il principio del necessario concorso di tutti gli enti autonomi al conseguimento degli obiettivi di bilancio «è stato elevato a rango costituzionale, proprio con decorrenza dall’esercizio finanziario 2014, dall’art. 119, primo comma, della Costituzione, per effetto delle modifiche apportate dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1».



Le norme impugnate, in questo contesto, si iscriverebbero, dunque, nel novero dei principi di coordinamento della finanza pubblica, anche alla luce del particolare momento congiunturale nel quale esse si inseriscono e del principio, acquisito alla giurisprudenza costituzionale, secondo cui ben possono determinarsi riduzioni delle disponibilità finanziarie delle Regioni, purché non siano tali da comportare uno squilibrio incompatibile con le esigenze di spesa regionale, circostanza, quest'ultima, solo asserita e non dimostrata dalla Regione ricorrente.

Avendo l'art. 1, comma 526, della legge n. 147 del 2013, riprodotto meccanismi di regolazione finanziaria e di concorso al risanamento della finanza pubblica già introdotti da omologhe norme di precedenti manovre di bilancio, l'Avvocatura generale dello Stato, dopo le illustrate premesse di ordine generale, ha fatto rinvio alle difese spiegate nei giudizi in cui tali analoghe norme sono state impugnate, con particolare riferimento alla sussistenza di una competenza esclusiva statale in materia tributaria e di perequazione delle risorse finanziarie (ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.) ed alla ragionevolezza del sacrificio imposto (anche) alle autonomie speciali, nell'attuale contesto di finanza pubblica, nel rispetto dei principi di solidarietà (art. 2 Cost.), di unitarietà della Repubblica (art. 5 Cost.), di responsabilità internazionale dello Stato (art. 10 Cost.) e di tutela dell'unità giuridica ed economica (art. 120 Cost.).

Le misure in esame, inoltre, non solo non avrebbero comportato una riduzione formale della misura delle partecipazioni ai tributi erariali previsti dai rispettivi statuti, ma non avrebbero neppure inciso sulla clausola di salvaguardia statutaria rappresentata dal rinvio alle prerogative finanziarie delle autonomie.

Del resto, secondo la difesa statale, il percorso procedurale consensualistico tracciato dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009, essendo previsto da una legge ordinaria, sarebbe derogabile da un atto successivo avente la medesima forza normativa, soprattutto in contesti di grave crisi economica e con il solo limite del rispetto della sovraordinata fonte statutaria.

1.3.- In data 13 ottobre 2015, la difesa ricorrente ha depositato - unitamente alla relazione di notificazione al Presidente del Consiglio dei ministri - atto di rinuncia al ricorso indicato in epigrafe, conformemente alla delibera della Giunta regionale, n. 1379 del 25 settembre 2015 (pure depositata), nella quale si esprime la volontà della Regione di rinunciare all'impugnativa, tra gli altri, dell'art. 1, commi 526 e 527, della legge n. 147 del 2013, in ragione dell'accordo raggiunto con lo Stato in data 21 luglio 2015, in materia di finanza pubblica, recepito dall'art. 8-bis del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2015, n. 125.

1.4.- In data 2 novembre 2015, l'Avvocatura generale dello Stato ha presentato istanza di rinvio dell'udienza fissata per il successivo 3 novembre, al fine di consentire la formalizzazione dell'accettazione della rinuncia al ricorso presentato dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ed indicato in epigrafe.

2.- La Regione autonoma Sardegna, con ricorso notificato il 21 febbraio 2014 presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e il 22 febbraio 2014 presso l'Avvocatura generale dello Stato, poi depositato il 28 febbraio 2014 (reg. ric. n. 9 del 2014), ha impugnato, tra gli altri, l'art. 1, commi 526 e 527, della legge n. 147 del 2013.

2.1.- L'art. 1, comma 526, della citata legge è censurato nella parte in cui impone alle Regioni speciali, per l'anno 2014, di concorrere ulteriormente al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, per l'importo complessivo di 240 milioni di euro, nel rispetto delle procedure previste dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009, e con il descritto meccanismo dell'accantonamento (che per la Sardegna ammonta ad euro 41,123 milioni), a valere sulle quote di partecipazione ai tributi erariali.

La norma sarebbe illegittima per violazione degli artt. 7 e 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), e dell'art. 119 Cost., anche con riferimento al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., in quanto lo Stato avrebbe imposto un onere di finanza pubblica arbitrario, sia in relazione alle precedenti misure restrittive, sia perché la Regione autonoma Sardegna tuttora attende la compiuta esecuzione dell'art. 8 dello statuto, a più di quattro anni dalla data prevista di entrata a regime della riforma delle entrate regionali. Sono ritenuti violati anche gli artt. 3, 4, 5 e 6 dello statuto, e gli artt. 81 e 119 Cost., in quanto l'onere imposto in ragione della "emergenza finanziaria" impedirebbe alla Regione l'esercizio delle funzioni pubbliche e dei servizi (anche essenziali, come quelli sanitari) affidati dalla Costituzione e dallo stesso statuto, con violazione dell'autonomia finanziaria della ricorrente.

L'art. 1, comma 527, della medesima legge è, invece, censurato nella parte in cui prevede che gli importi indicati nel comma precedente possono formare oggetto di modifica, «a invarianza di concorso complessivo», mediante apposito accordo da sancire in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni entro il 31 gennaio 2014, da recepire con successivo decreto del Ministero dell'economia e delle finanze. Anche un'eventuale modificazione del contributo, infatti,



farebbe permanere un onere comunque insostenibile per la finanza regionale, essendo aggiuntivo rispetto a quelli già imposti negli anni precedenti, a partire (almeno) dal 2010, impedendo, peraltro, il raggiungimento del pareggio di bilancio.

2.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio di legittimità costituzionale, con memoria depositata il 1° aprile 2014, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o, comunque, infondato, sulla base delle medesime argomentazioni spese per contrastare il ricorso della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

Ha aggiunto che il contributo imposto a carico delle autonomie speciali sarebbe necessario per il raggiungimento di imprescindibili obiettivi di risanamento della finanza pubblica cui tutti gli enti territoriali, incluse le stesse autonomie speciali, sono tenuti a concorrere, in considerazione degli impegni assunti in ambito europeo per il superamento delle contingenti criticità di ordine economico-finanziario, in ragione dell'appartenenza all'area della finanza pubblica allargata anche delle Regioni a statuto speciale, con conseguenti poteri statali di disciplina generale e di coordinamento, che possono tradursi anche in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti, soprattutto alla luce dei cogenti vincoli di carattere sovranazionale e della elevazione al rango costituzionale del principio del necessario concorso al conseguimento degli obiettivi di bilancio, in virtù della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale).

Infine, sottolinea la difesa erariale, ai sensi del comma 511 del medesimo art. 1 della legge n. 147 del 2013, ogni autonomia speciale ha la possibilità di raggiungere, entro il 30 giugno 2014, specifiche intese con lo Stato in merito all'adozione di interventi diversi, calibrati sulle peculiarità di ciascuna, con conseguente disapplicazione - tra le altre norme - proprio dell'impugnato comma 526, sicché gli effetti finanziari imposti dalla particolare situazione emergenziale possono essere agevolmente «disinnescati» dalle regolazioni pattizie, come costantemente invocato dalle autonomie speciali.

La difesa erariale, infine, ha negato qualsiasi responsabilità dello Stato per la mancata attuazione dell'art. 8 dello statuto speciale.

2.3.- In data 24 marzo 2015, la difesa ricorrente ha depositato - unitamente alla relazione di notificazione al Presidente del Consiglio dei ministri - atto di rinuncia al ricorso indicato in epigrafe, avuto riguardo alla delibera della Giunta regionale della Regione autonoma Sardegna n. 9/1 del 10 marzo 2015, già depositata in data 17 marzo 2015 con unito estratto del processo verbale d'approvazione, dando atto del venir meno delle ragioni che avevano indotto alla proposizione dell'impugnativa, in considerazione dell'accordo raggiunto con il Governo in data 21 luglio 2014 e della conseguente approvazione, da parte del Parlamento, di specifiche norme in favore della Sardegna.

2.4.- In data 23 giugno 2015, l'Avvocatura generale dello Stato, per conto del Presidente del Consiglio dei ministri, ha depositato atto di accettazione della rinuncia al ricorso, conformemente alla deliberazione del Consiglio dei ministri del 29 aprile 2015.

3.- La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con ricorso notificato il 25 febbraio 2014 presso l'Avvocatura generale dello Stato e, in pari data, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, poi depositato il 3 marzo 2014 (reg. ric. n. 10 del 2014), ha impugnato, tra gli altri, l'art. 1, comma 526, della legge n. 147 del 2013.

3.1.- L'art. 1, comma 526, della citata legge è censurato, anche in tal caso, nella parte in cui impone alle Regioni speciali, per l'anno 2014, di concorrere ulteriormente al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, per l'importo complessivo di 240 milioni di euro, nel rispetto delle procedure previste dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009, e con il descritto meccanismo dell'accantonamento (che per il Friuli-Venezia Giulia ammonta ad euro 44,445 milioni), a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali.

La norma sarebbe illegittima per violazione degli artt. 49 e 63, primo e quinto comma, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), e del principio di leale collaborazione e dell'accordo in materia finanziaria, oltre che del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., in quanto lo Stato, oltre a sottrarre unilateralmente risorse - per destinarle, a titolo di contributo straordinario permanente, al risanamento della finanza pubblica statale - non avrebbe chiarito i criteri di riparto dell'ulteriore concorso tra le diverse autonomie speciali.

3.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio di legittimità costituzionale, con memoria depositata il 4 aprile 2014, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o, comunque, infondato, sulla base delle medesime argomentazioni spese per contrastare i ricorsi delle Regioni autonome Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e Sardegna.



3.3.- In data 23 marzo 2015, la difesa ricorrente ha depositato - unitamente alla relazione di notificazione al Presidente del Consiglio dei ministri - atto di rinuncia parziale al ricorso indicato in epigrafe, conformemente alla delibera della Giunta regionale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 456 del 13 marzo 2015, nella quale si esprime la volontà di rinunciare all'impugnativa, tra gli altri, dell'art. 1, comma 526, della legge n. 147 del 2013, in ragione dell'accordo raggiunto con lo Stato in data 23 ottobre 2014, attuato con i commi da 512 a 523 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2015).

3.4.- In data 23 giugno 2015, l'Avvocatura generale dello Stato, per conto del Presidente del Consiglio dei ministri, ha depositato atto di accettazione della rinuncia al ricorso, conformemente alla deliberazione del Consiglio dei ministri del 29 aprile 2015.

4.- La Provincia autonoma di Bolzano, con ricorso notificato il 24 febbraio 2014 presso l'Avvocatura generale dello Stato e in data 4 marzo 2014 presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, poi depositato il 4 marzo 2014 (reg. ric. n. 11 del 2014), ha impugnato, tra gli altri, l'art. 1, commi 526 e 527, della legge n. 147 del 2013.

4.1.- L'art. 1, comma 526, della citata legge è censurato, ancora una volta, nella parte in cui impone alle autonomie speciali, per l'anno 2014, di concorrere ulteriormente al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, per l'importo complessivo di 240 milioni di euro, nel rispetto delle procedure previste dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009, e con il descritto meccanismo dell'accantonamento (che per la Provincia autonoma di Bolzano ammonta ad euro 22,818 milioni), a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali.

L'art. 1, comma 527, della medesima legge è, invece, censurato nella parte in cui prevede che gli importi indicati nel comma precedente possono formare oggetto di modifica, «a invarianza di concorso complessivo», mediante apposito accordo da sancire in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni entro il 31 gennaio 2014, da recepire con successivo decreto del Ministero dell'economia e delle finanze.

Ad avviso della ricorrente, le norme impugnate violerebbero la particolare autonomia finanziaria di cui gode la Provincia autonoma di Bolzano in forza del Titolo VI dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol (decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige»), rafforzata dal peculiare meccanismo di modificazione delle relative disposizioni, che ammette l'intervento del legislatore statale solo in presenza di una preventiva intesa con la Regione e le Province autonome.

Come ricorda la ricorrente, con l'Accordo di Milano del 2009, in applicazione dell'art. 104 del citato statuto, si era pervenuti ad un nuovo sistema di relazioni finanziarie con lo Stato, fondato sul principio consensualistico e di leale collaborazione anche per il raggiungimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché per l'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento comunitario, dal patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale, sicché sarebbero illegittime norme statali che, unilateralmente e senza essere state precedute da un'apposita intesa, modificano le quote di compartecipazione alle entrate tributarie.

In particolare, le norme impugnate, oltre ad essere in contrasto con la procedura concordata prevista dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 e con i principi di ragionevolezza, leale collaborazione e «delimitazione temporale», violerebbero, in particolare: gli artt. 8, numero 1), 9, numero 10), 75, 75-bis, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 103, 104 e 107 dello statuto; le norme di attuazione di cui al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale); l'art. 117, terzo comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001; l'art. 2, commi 106 e 108, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2010).

4.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio di legittimità costituzionale, con memoria depositata il 9 aprile 2014, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o, comunque, infondato, sulla base delle medesime argomentazioni spese per contrastare i ricorsi delle Regioni autonome Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Sardegna e Friuli-Venezia Giulia.

4.3.- In data 20 gennaio 2015, la difesa ricorrente ha depositato - unitamente alla relazione di notificazione al Presidente del Consiglio dei ministri - atto di rinuncia parziale al ricorso indicato in epigrafe, conformemente alla delibera della Giunta provinciale n. 28 del 13 gennaio 2015 (depositata in forma integrale in data 3 marzo 2015), nella quale si esprime la volontà di rinunciare all'impugnativa, tra gli altri, dell'art. 1, commi 526 e 527, della legge n. 147 del 2013, in ragione dell'accordo raggiunto con lo Stato in data 15 ottobre 2014, in materia di finanza pubblica, recepito con la legge n. 190 del 2014.



4.4.- In data 21 aprile 2015, l'Avvocatura generale dello Stato, per conto del Presidente del Consiglio dei ministri, ha depositato atto di accettazione della rinuncia al ricorso, conformemente alla deliberazione del Consiglio dei ministri del 20 febbraio 2015.

5.- La Provincia autonoma di Trento, con ricorso notificato il 25 febbraio 2014 presso l'Avvocatura generale dello Stato e, in pari data, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, poi depositato il 5 marzo 2014 (reg. ric. n. 14 del 2014), ha impugnato, tra gli altri, l'art. 1, commi 526 e 527, della legge n. 147 del 2013.

5.1.- L'art. 1, comma 526, della citata legge è sempre censurato, nella parte in cui impone alle autonomie speciali, per l'anno 2014, di concorrere ulteriormente al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, per l'importo complessivo di 240 milioni di euro, nel rispetto delle procedure previste dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009, e con il descritto meccanismo dell'accantonamento (che per la Provincia autonoma di Trento ammonta ad euro 19,913 milioni), a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali.

Ad avviso della ricorrente, le norme impuginate violerebbero: la particolare autonomia finanziaria di cui gode la Provincia autonoma di Trento in forza degli artt. 75, 79, 103, 104 e 107 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol (d.P.R. n. 670 del 1972); l'art. 2, commi 106 e 108, della legge n. 191 del 2009; il principio di leale collaborazione e dell'accordo in materia finanziaria; il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3, Cost., in quanto lo Stato, oltre a sottrarre unilateralmente risorse - per destinarle, a titolo di contributo straordinario permanente, al risanamento della finanza pubblica statale - non avrebbe chiarito i criteri di riparto dell'ulteriore concorso tra le diverse autonomie speciali.

5.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio di legittimità costituzionale, con memoria depositata il 4 aprile 2014, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o, comunque, infondato, sulla base delle medesime argomentazioni spese per contrastare i ricorsi delle Regioni autonome Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Sardegna e Friuli-Venezia Giulia e della Provincia autonoma di Bolzano.

5.3.- In data 27 gennaio 2015, la difesa ricorrente ha depositato - unitamente alla relazione di notificazione al Presidente del Consiglio dei ministri - atto di rinuncia al ricorso indicato in epigrafe, conformemente alla delibera della Giunta provinciale, n. 10 del 12 gennaio 2015 (pure depositata), nella quale si esprime la volontà di rinunciare all'impugnativa, tra gli altri, dell'art. 1, commi 526 e 527, della legge n. 147 del 2013, in ragione dell'accordo raggiunto con lo Stato in data 15 ottobre 2014, in materia di finanza pubblica, recepito nei commi da 406 a 413 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014.

5.4.- In data 21 aprile 2015, l'Avvocatura generale dello Stato, per conto del Presidente del Consiglio dei ministri, ha depositato atto di accettazione della rinuncia al ricorso, conformemente alla deliberazione del Consiglio dei ministri del 10 febbraio 2015.

6.- La Regione siciliana, con ricorso notificato il 25 febbraio 2014 presso l'Avvocatura generale dello Stato e, in pari data, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, poi depositato il 5 marzo 2014 (reg. ric. n. 17 del 2014), ha impugnato, tra gli altri, l'art. 1, comma 526, della legge n. 147 del 2013.

6.1.- Ad avviso della ricorrente, la norma impugnata violerebbe gli artt. 36 e 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito dall'art. 1, primo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e 2, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), nonché gli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo e sesto comma, Cost., nel testo novellato con legge costituzionale n. 1 del 2012, anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

L'art. 1, comma 526, della citata legge è censurato nella parte in cui obbliga la Regione siciliana, per l'anno 2014, a concorrere ulteriormente al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica - per l'importo di 106,161 milioni di euro -, in aggiunta alle riduzioni di risorse imposte dalle manovre finanziarie degli ultimi anni, che avrebbero reso impossibile lo svolgimento delle funzioni regionali, facendo lievitare il contributo complessivo richiesto, e ritenuto insostenibile, fino alla somma di euro 1.053.769.000.

La Regione siciliana ha ricordato che, per la copertura di tali oneri, ha fatto ricorso al Fondo per lo sviluppo e la coesione (per circa 641 milioni di euro) nonché al congelamento delle spese indicate nella legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014 - Legge di stabilità regionale), in attesa dell'accordo previsto dal comma 527 dell'art. 1 della citata legge n. 147 del 2013.



In tal modo, la Regione siciliana, in mancanza di altre risorse, sarebbe stata costretta a rinunciare all'impiego di fondi per lo sviluppo socio-economico del territorio ed a ridurre «spese (tra le altre) destinate all'ordinaria attività dei propri uffici, scuole, musei, soprintendenze e trasporti, nonché al legittimo diritto del proprio personale alla buonuscita e all'anticipazione della stessa».

Secondo la ricorrente, la norma impugnata, nel prevedere «un aggravio dell'onere finanziario a carico della Regione mediante un meccanismo ad essa inapplicabile (quote di compartecipazione ai tributi erariali) e, in assenza dei presupposti previsti dall'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965 per darsi luogo ad una legittima deroga, le sottrae, come già prospettato, entrate che questa Regione potrebbe destinare a far fronte alle proprie spese», impedendo anche il raggiungimento del pareggio di bilancio.

6.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio di legittimità costituzionale, con memoria depositata il 4 aprile 2014, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o, comunque, infondato.

Secondo la difesa statale, la norma impugnata, nell'imporre a carico delle autonomie speciali un ulteriore concorso alla finanza pubblica, sotto forma di accantonamento a valere sulle quote di compartecipazioni erariali e con possibilità di rimodulazione in sede di Conferenza permanente, ad invarianza di concorso complessivo, sarebbe rispettoso dei parametri invocati dalla Regione ricorrente.

Il contributo imposto a carico delle autonomie speciali, infatti, sarebbe necessario per il raggiungimento di imprescindibili obiettivi di risanamento della finanza pubblica cui tutti gli enti territoriali, incluse le stesse autonomie speciali, sono tenuti a concorrere, in considerazione degli impegni assunti in ambito europeo per il superamento delle contingenti criticità di ordine economico-finanziario, in ragione dell'appartenenza all'area della finanza pubblica allargata anche delle Regioni a statuto speciale, con conseguenti poteri statali di disciplina generale e di coordinamento, che possono tradursi anche in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti, soprattutto alla luce dei cogenti vincoli di carattere sovranazionale e della elevazione al rango costituzionale del principio del necessario concorso al conseguimento degli obiettivi di bilancio, in virtù della legge costituzionale n. 1 del 2012.

Infine, sottolinea la difesa erariale, ai sensi del comma 511 del medesimo art. 1 della legge n. 147 del 2013, ogni autonomia speciale ha la possibilità di raggiungere, entro il 30 giugno 2014, specifiche intese con lo Stato in merito all'adozione di interventi diversi, calibrati sulle peculiarità di ciascuna, con conseguente disapplicazione - tra le altre norme - proprio dell'impugnato comma 526, sicché gli effetti finanziari imposti dalla particolare situazione emergenziale possono essere agevolmente «disinnescati» dalle regolazioni pattizie, come costantemente invocato dalle autonomie speciali.

Considerato in diritto

1.- Le Regioni autonome Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e Sardegna e le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 526 e 527, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014).

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e la Regione siciliana hanno promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale del solo comma 526 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013.

2.- Più in particolare, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha impugnato l'art. 1, commi 526 e 527, della legge n. 147 del 2013, in riferimento agli artt. 2, primo comma, lettera *a*), 3, primo comma, lettera *f*), 12, 48-*bis* e 50 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), ed agli artt. da 2 a 7 della legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta), nonché in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), e ai principi di ragionevolezza e di leale collaborazione, desunti rispettivamente dall'art. 3 e dagli artt. 5 e 120 Cost.

La Regione autonoma Sardegna ha ugualmente impugnato l'art. 1, commi 526 e 527, della legge n. 147 del 2013, in riferimento agli artt. 3, 81 e 119 Cost., ed agli artt. da 3 a 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).



La Provincia autonoma di Trento ha impugnato i citati commi 526 e 527 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013, in riferimento agli artt. 75, 79, 103, 104 e 107 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e all'art. 2, commi 106 e 108, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2010), e ai principi di ragionevolezza, di leale collaborazione e dell'accordo in materia finanziaria.

La Provincia autonoma di Bolzano ha parimenti impugnato i commi 526 e 527 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013, in riferimento agli artt. 8, numero 1), 9, numero 10), 75, 75-bis, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 103, 104 e 107 del d.P.R. n. 670 del 1972, alle norme di attuazione di cui al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), all'art. 117, terzo comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, ed all'art. 2, commi 106 e 108, della legge n. 191 del 2009, nonché ai principi di leale collaborazione, di ragionevolezza e di «delimitazione temporale».

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha impugnato il solo comma 526 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013, in riferimento al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., agli artt. 49 e 63, primo e quinto comma, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), e ai principi di leale collaborazione e dell'accordo in materia finanziaria.

La Regione siciliana ha, infine, impugnato il solo comma 526 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013, in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, e 119 Cost., nel testo novellato con legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, nonché agli artt. 36 e 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito dall'art. 1, primo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e all'art. 2, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria).

3.- I ricorsi vertono sulle medesime disposizioni ed avanzano censure omogenee, sicché appare opportuna la riunione dei relativi giudizi ai fini di una decisione congiunta, riservata a separate pronunce la decisione delle questioni vertenti sulle altre disposizioni impuginate con i medesimi ricorsi.

4.- Nelle more del procedimento, le Regioni autonome Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Sardegna e Friuli-Venezia Giulia, nonché le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno raggiunto con lo Stato accordi in materia di finanza pubblica. Ne è seguita, da parte di tali ricorrenti, per quanto qui di interesse, la rinuncia ai ricorsi.

L'accettazione della rinuncia, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, determina l'estinzione dei giudizi promossi dalle Regioni autonome Sardegna e Friuli-Venezia Giulia, nonché dalle Province autonome di Trento e Bolzano (da ultimo, sentenze n. 124 e n. 65 del 2015; ordinanze n. 224 e n. 214 del 2015).

All'udienza del 3 novembre 2015, l'Avvocatura generale dello Stato ha avanzato un'istanza di rinvio - rigettata - della trattazione del ricorso presentato dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste a, al mero fine di consentire la formalizzazione dell'accettazione della rinuncia, palesando con ciò la propria mancanza d'interesse a coltivare il giudizio.

Ne consegue, in difetto di accettazione, con specifico riferimento a tale ricorso, la cessazione della materia del contendere (da ultimo, sentenze n. 82 e n. 77 del 2015; ordinanze n. 182 e n. 62 del 2015), anche alla luce dei contenuti dell'accordo in materia di finanza pubblica citato.

La Regione siciliana ha a sua volta sottoscritto, il 9 giugno 2014, un accordo in materia di finanza pubblica con lo Stato, parzialmente trasfuso nell'art. 42, commi da 5 a 8, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164.

Nell'accordo, la Regione siciliana si è impegnata «a ritirare, entro il 30 giugno 2014, tutti i ricorsi contro lo Stato pendenti dinanzi alle diverse giurisdizioni relativi alle impugnative di leggi o di atti consequenziali in materia di finanza pubblica, promossi prima del presente accordo, o, comunque, a rinunciare per gli anni 2014-17 agli effetti positivi sia in termini di saldo netto da finanziare che in termini di indebitamento netto che dovessero derivare da eventuali pronunce di accoglimento».

La Regione siciliana non ha rinunciato al ricorso, nonostante esso sia stato presentato prima della stipulazione dell'accordo.

Tuttavia, come già rilevato in altre occasioni, la conclusione di un accordo, anche se contenente una clausola che obbliga la Regione a rinunciare ai ricorsi pendenti (in disparte qui ogni indagine sul significato del vincolo a rinunciare, per gli anni 2014-2017, agli effetti positivi «che dovessero derivare da eventuali pronunce di accoglimento»), non si riflette sull'ammissibilità di questi ultimi (sentenze n. 176, n. 125, n. 77 e n. 19 del 2015).

Occorre, dunque, affrontare l'impugnativa proposta dalla Regione siciliana avverso l'art. 1, comma 526, della legge n. 147 del 2013.



5.- Va altresì rilevato, in via preliminare, che il citato art. 1, comma 526, è stato modificato due volte, nelle more del giudizio, ad opera di distinti interventi legislativi.

La prima modifica alla norma impugnata è stata apportata dall'art. 46, comma 3, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89: per effetto di tale novella, lo Stato ha aumentato da 240 a 440 milioni di euro l'importo del complessivo concorso delle autonomie speciali alla finanza pubblica per l'anno 2014 ed ha previsto un ulteriore concorso complessivo di 300 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017.

Una seconda modifica è stata effettuata con la legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2015), il cui art. 1, comma 416, ha esteso il concorso ulteriore delle autonomie speciali, per l'importo complessivo di 300 milioni, anche all'anno 2018.

Entrambe le modifiche sono state peraltro impugnate dalla Regione siciliana, con ricorsi distinti e successivi a quello ora in esame, sicché non dev'essere esaminata la possibilità del trasferimento dell'attuale questione di legittimità costituzionale alle disposizioni sopravvenute, dovendosi limitare l'esame della Corte al contenuto precettivo dell'originario testo della norma impugnata.

6.- L'Avvocatura generale dello Stato, pur avendo prospettato l'inammissibilità del ricorso proposto dalla Regione siciliana, non ha specificamente argomentato sulla relativa eccezione, con riferimento all'impugnativa del comma 526 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013.

7.- Quanto al merito, l'art. 1, comma 526, della legge n. 147 del 2013, nel testo originario oggetto di scrutinio, stabilisce che «Per l'anno 2014, con le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano assicurano un ulteriore concorso alla finanza pubblica per l'importo complessivo di 240 milioni di euro. Fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al predetto articolo 27, l'importo del concorso complessivo di cui al primo periodo del presente comma è accantonato, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, secondo gli importi indicati, per ciascuna regione a statuto speciale e provincia autonoma, nella tabella seguente [...]».

La Regione siciliana ritiene tale disposizione in contrasto con gli artt. 81, 97, primo comma, e 119, Cost., nel testo novellato con legge costituzionale n. 1 del 2012, anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, nonché agli artt. 36 e 43 dello statuto speciale, e all'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965, contenente le relative norme di attuazione.

Nella sostanza, la ricorrente censura, in primo luogo, la determinazione unilaterale, da parte dello Stato, del concorso delle autonomie speciali al risanamento della finanza pubblica. Viene quindi denunciata la violazione del principio dell'accordo, che avrebbe rango statutario ed imporrebbe di definire tramite intesa tra Stato e Regione le modalità di tale concorso.

In secondo luogo, è fatta oggetto di censura l'adozione della tecnica dell'accantonamento, in base alla quale, in attesa che norme di attuazione statutaria definiscano le modalità del contributo, quest'ultimo viene trattenuto dalle quote di compartecipazione (garantite dagli statuti) ai tributi erariali riscossi sul territorio regionale, i quali, sostiene la Regione ricorrente, sarebbero invece di integrale spettanza regionale, per previsione statutaria.

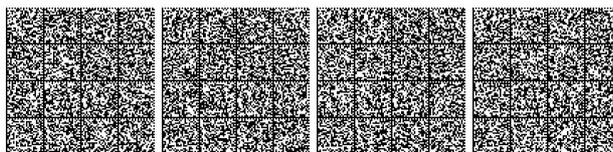
In terzo, ed ultimo, luogo la ricorrente lamenta, per effetto del concorso così richiesto, la sostanziale impossibilità di svolgimento delle funzioni amministrative costituzionalmente affidate e, in particolare, la necessaria riduzione di «spese (tra le altre) destinate all'ordinaria attività dei propri uffici, scuole, musei, soprintendenze e trasporti, nonché al legittimo diritto del proprio personale alla buonuscita e all'anticipazione della stessa».

8.- Le questioni così sollevate sono infondate, sotto tutti i parametri evocati.

8.1.- Non è fondata la censura che lamenta un'asserita determinazione unilaterale, da parte dello Stato, del concorso delle autonomie speciali al risanamento della finanza pubblica, in violazione del principio dell'accordo.

Per giurisprudenza costante, ribadita di recente anche nei confronti della Regione siciliana (sentenze n. 82, n. 77 e n. 46 del 2015), i principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale si applicano, di regola, anche ai soggetti ad autonomia speciale (sentenza n. 36 del 2004; in seguito, sentenze n. 54 del 2014, n. 229 del 2011, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 353 del 2004), poiché funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, tanto più cogenti nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 2012 (sentenza n. 82 del 2015).

È vero che questa Corte non ha mancato di sottolineare (da ultimo, ancora sentenza n. 82 del 2015) che, in riferimento alle Regioni a statuto speciale, merita sempre di essere intrapresa la via dell'accordo, espressione di un principio generale che governa i rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie speciali. È altresì vero, tuttavia, che tale principio non è stato recepito dagli statuti speciali (né dallo statuto speciale siciliano o dalle norme di attuazione dello stesso), cosicché può essere derogato dal legislatore statale (sentenze n. 46 del 2015, n. 23 del 2014 e n. 193 del 2012), tanto più in casi, come quello in esame, in cui la norma impugnata si colloca in un più ampio contesto normativo nel quale il principio pattizio è già largamente adottato per volontà dello stesso legislatore ordinario.



È, del resto, sulla base di questo presupposto che l'art. 27, comma 1, della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), prevede che le autonomie speciali concorrano al patto di stabilità interno sulla base del principio dell'accordo «secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti»: una tale previsione non sarebbe necessaria se le fonti dell'autonomia speciale avessero già provveduto a disciplinare la materia, recependo il principio dell'accordo in forme opponibili al legislatore ordinario.

Anche nel caso oggetto del presente giudizio (come in alcuni casi precedenti, già scrutinati da questa Corte: sentenze n. 82 e n. 77 del 2015), la disciplina impugnata afferma esplicitamente di discostarsi, in via transitoria e in attesa della sua attuazione, da quanto previsto all'art. 27 della legge n. 42 del 2009.

E, anche in questo caso, va ribadito (sentenza n. 23 del 2014) che il citato art. 27 ha rango di legge ordinaria, ed è derogabile da atti successivi aventi pari forza normativa; sicché, specie in un contesto di grave crisi economica, il legislatore può discostarsi dal modello consensualistico nella determinazione delle modalità del concorso delle autonomie speciali alle manovre di finanza pubblica (sentenza n. 193 del 2012), fermo restando il necessario rispetto della sovraordinata fonte statutaria (sentenza n. 198 del 2012).

Tuttavia, questa Corte deve altresì ribadire che il citato art. 27 pone una riserva di competenza a favore delle norme di attuazione degli statuti speciali per la modifica della disciplina finanziaria degli enti ad autonomia differenziata (sentenza n. 71 del 2012), così da configurarsi quale presidio procedurale della specialità finanziaria di tali enti (sentenza n. 241 del 2012). Sicché, la deroga a quanto previsto dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 non potrebbe validamente trasformarsi, da transitoria eccezione, in stabile allontanamento dalle procedure previste da quest'ultimo articolo.

8.2.- Quanto alla censura sull'adozione della tecnica dell'accantonamento, con relativo trattenimento dalle quote di compartecipazione, la Regione siciliana evidenzia che i soli casi in cui lo Stato può riservare a sé quote di tributi di spettanza regionale sono tassativamente elencati nell'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, disposizione che sarebbe perciò anch'essa violata dalla norma impugnata.

Anche tale censura non è fondata.

Nella sentenza n. 77 del 2015, questa Corte ha già chiarito la distinzione tra gli istituti della riserva e dell'accantonamento. Attraverso la prima, lo Stato, ove sussistano le condizioni previste, sottrae definitivamente all'ente territoriale una quota di compartecipazione al tributo erariale che ad esso sarebbe spettata, e se ne appropria a tutti gli effetti allo scopo di soddisfare le sue finalità (*ex plurimis*, sentenze n. 145 del 2014, n. 97 del 2013 e n. 198 del 1999). Per mezzo dell'accantonamento, invece, poste attive che permangono nella titolarità della Regione, cui infatti spettano in forza degli statuti e della normativa di attuazione (sentenza n. 23 del 2014), sono sottratte a un'immediata disponibilità, per obbligare l'autonomia speciale a ridurre di un importo corrispondente il livello delle spese.

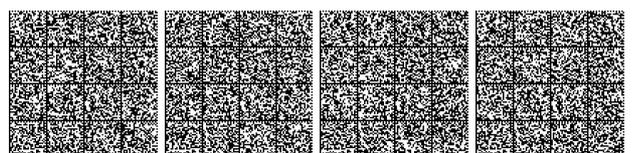
Una volta stabilito che il concorso al risanamento della finanza pubblica è legittimamente imposto alla ricorrente, si deve ribadire che l'accantonamento transitorio delle quote di compartecipazione, in attesa che sopraggiungano le norme di attuazione cui rinvia l'art. 27 della legge n. 42 del 2009, costituisce il mezzo procedurale con il quale l'autonomia speciale, anziché essere privata definitivamente di quanto le compete, partecipa a quel risanamento, impiegando a tal fine le risorse che lo Stato trattiene. Le quote accantonate rimangono, in tal modo, nella titolarità della Regione e sono strumentali all'assolvimento di un compito legittimamente gravante sul sistema regionale.

Se, nell'attuale contesto emergenziale, ove continua ad essere particolarmente forte l'esigenza di obbligare le Regioni a contenere la spesa, la tecnica dell'accantonamento non viola i parametri dedotti dalla ricorrente - giacché si risolve nell'omessa erogazione, in via transitoria, di somme che quest'ultima non avrebbe potuto comunque impiegare per incrementare il livello della spesa - va, tuttavia, ribadito (sentenza n. 77 del 2015) che il ricorso a tale tecnica non può protrarsi senza limite, perché altrimenti l'accantonamento si tramuterebbe di fatto in riserva, e perciò in illegittima appropriazione, da parte dello Stato, di quote spettanti alla Regione. Va, in proposito, evidenziato che, allo stato della normativa, per effetto dell'art. 1, comma 416, della legge n. 190 del 2014, il contributo prescritto dall'art. 1, comma 526, e con esso l'accantonamento, cesserà di essere dovuto, in ogni caso, nel 2018.

8.3.- Non fondata, infine, è anche la censura sull'asserito pregiudizio all'esercizio delle funzioni, determinato a carico della ricorrente dalla norma impugnata.

La Regione non offre alcuna prova circa l'irreparabile pregiudizio lamentato, com'è invece richiesto dalla costante giurisprudenza di questa Corte in tema di onere probatorio gravante sul deducente (*ex plurimis*, sentenze n. 26 e n. 23 del 2014).

Nell'ambito dei rapporti finanziari tra Stato e Regioni, sono legittime le riduzioni delle risorse, purché non siano tali da comportare uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa e, in definitiva, non rendano insufficienti i mezzi finanziari dei quali la Regione dispone per l'adempimento dei propri compiti (sentenze n. 188 e n. 89 del 2015, n. 26 e n. 23 del 2014, n. 121 e n. 97 del 2013, n. 246 e n. 241 del 2012, n. 298 del 2009, n. 145 del 2008, n. 256 del 2007 e n. 431 del 2004).



È richiesta, in proposito, una dimostrazione di tale squilibrio che, pur non costituendo una probatio diabolica, sia supportata da dati quantitativi concreti al fine di consentire di apprezzare l'incidenza negativa delle riduzioni di provvista finanziaria sull'esercizio delle proprie funzioni.

Tale dimostrazione, nel caso di specie, è stata sostanzialmente omessa, essendosi limitata la Regione siciliana ad indicare l'importo complessivo del contributo impostole a partire dal 2011.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

1) dichiara estinti i processi relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 526 e 527, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014), promosse dalla Regione autonoma Sardegna, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Provincia autonoma di Bolzano, con i ricorsi indicati in epigrafe;

2) dichiara cessata la materia del contendere sulle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 526 e 527, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, promosse, in riferimento agli artt. 2, primo comma, lettera a), 3, primo comma, lettera f), 12, 48-bis e 50 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), ed agli artt. da 2 a 7 della legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta), nonché in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), e ai principi di ragionevolezza e di leale collaborazione, dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 526, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, promosse, in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, e 119 della Costituzione, nel testo novellato con legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, nonché agli artt. 36 e 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), e all'art. 2, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), dalla Regione siciliana, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 novembre 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 novembre 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 90

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 9 ottobre 2015
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Parchi e riserve naturali - Norme della Regione Piemonte - Previsione che agli oneri per la gestione delle riserve naturali dei Sacri Monti si fa fronte con risorse della medesima UPB - Previsione, per ciascun anno del biennio 2016-2017, che agli oneri di cui al comma 1 e per le spese di investimento per memoria, si provvede con le risorse finanziarie dell'UPB A20021 e dell'UPB A20022 del bilancio regionale - Ricorso del Governo.

- Legge della Regione Piemonte 3 agosto 2015, n. 19 (Riordino del sistema di gestione delle aree protette regionali e nuove norme in materia di Sacri Monti. Modifiche alla legge regionale 29 giugno 2009, n. 19 (Testo unico sulla tutela delle aree naturali e della biodiversità), art. 42, comma 2.

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

Contro la Regione Piemonte, in persona del Presidente della Giunta Regionale p.t., per la declaratoria della illegittimità costituzionale

dell'art. 42, comma 2, della legge della Regione Piemonte n. 19 del 3 agosto 2015, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte numero 31 del 6 agosto 2015, recante «Riordino del sistema di gestione delle aree protette regionali e nuove norme in materia di Sacri Monti. Modifiche alla legge regionale 29 giugno 2009, n. 19 (Testo Unico sulla tutela delle aree naturali e della biodiversità), come da delibera del Consiglio dei ministri in data 18 settembre 2015.

F A T T O

In data 6 agosto 2015 è stata pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte la legge regionale n. 19 del 3 agosto 2015, con la quale è stato disposto il riordino del sistema di gestione delle aree protette regionali e sono state previste nuove norme in materia di Sacri Monti attraverso l'introduzione di modifiche alla legge regionale 29 giugno 2009, n. 19 (Testo Unico sulla tutela delle aree naturali e della biodiversità).

Detta legge regionale, e in particolare la disposizione contenuta nell'art. 42, comma 2, della stessa, viola i principi costituzionali di cui all'art. 81 della Carta fondamentale, ed eccede pertanto dalle competenze regionali; la stessa, in conformità a quanto deliberato dal Consiglio dei ministri con delibera adottata in data 18 settembre 2015, viene pertanto impugnata con il presente atto affinché ne sia dichiarata la illegittimità costituzionale, con conseguente annullamento, sulla base delle seguenti considerazioni in punto di

D I R I T T O

1. — La Legge regionale del Piemonte n. 19/2015, nell'ambito di una complessa ridefinizione della tutela delle aree naturali già regolamentata dal cd. Testo Unico delle aree naturali e della biodiversità (legge regionale n. 19/2009), contiene, al Capo I (artt. 1-33), una serie di norme che modificano in modo sostanziale il menzionato Testo Unico; il successivo Capo II (artt. 34-42) stabilisce poi specifiche disposizioni in materia di Sacri Monti (che hanno natura di Riserve speciali); infine il Capo III prevede alcune norme finali.

Per quanto qui specificamente interessa, l'art. 42 — collocato, come visto, a conclusione del Capo II che regola le Riserve denominate Sacri Monti — pone le necessarie disposizioni finanziarie per l'attuazione di quanto previsto dal detto Capo, testualmente prevedendo che «1. Agli oneri per la gestione delle riserve speciali dei Sacri Monti, stimati per l'esercizio finanziario 2015 in euro 2.350.000,00, in termini di competenza e di cassa, ripartiti in euro 2.000.000,00



per la spesa del personale e in euro 350.000,00 per le spese di gestione corrente nell'ambito dell'unione previsionale di base (UPB) A16191 si fa fronte con risorse della medesima UPB. 2. Per ciascun anno del biennio 2016-2017, agli oneri di cui al comma 1 e per le spese di investimento per memoria, in termini di competenza, si provvede con le risorse finanziarie dell'UPB A20021 e dell'UPB A20022 del bilancio regionale».

Tale previsione è in evidente contrasto con i principi costituzionali in tema di bilancio.

2. — La lettura del bilancio regionale consente, per vero, di individuare tra le voci di uscita, distinte per UPB, quelle relative al governo e la tutela del territorio e dell'ambiente come caratterizzate dalla «grande voce» A16.

In quel contesto, in particolare, la UPB richiamata nel primo comma della norma in discorso (A16191) indica le spese per governo, tutela del territorio, ambiente specificamente relative alle aree naturali protette: titolo 1: spese correnti. Sotto questa voce ricadono dunque — correttamente — gli oneri di gestione delle menzionate riserve speciali per l'esercizio finanziario 2015, come precisato dal comma 1 dell'art. 42 della legge in discorso, che sono ivi ricompresi.

Passando, tuttavia, all'indicazione delle risorse finanziarie costituenti la provvista per i medesimi oneri relativamente agli anni 2016 e 2017, nel secondo comma dell'art. 42 della legge regionale n. 19/29015 che oggi si impugna, il Legislatore regionale non precisa alcun importo, e dispone genericamente che agli stessi si faccia fronte «con le risorse finanziarie dell'UPB A20021 e dell'UPB A20022 del bilancio regionale».

Dette voci riguardano entrambe la (ben diversa) fattispecie della «promozione della cultura del turismo e dello sport: musei e patrimonio culturale: spese correnti» (A20021) e «spese in conto capitale» (A20022).

Orbene, la totale assenza di quantificazione degli oneri relativi agli anni 2016 e 2017 e la stessa, sintomatica «inesatta» collocazione degli stessi, sono evidentemente imputabili alla incapienza della «corretta» UPB (A16191). Ciò dimostra pertanto che, allo stato, il Legislatore regionale ha previsto nel settore della tutela del territorio e dell'ambiente spese (non individuate) e in ogni caso inevitabilmente prive della necessaria copertura finanziaria.

La legge regionale che si impugna è dunque evidentemente violativa del disposto dell'art. 81 della Costituzione, il quale, al comma terzo, prevede che «ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte».

La semplice generica indicazione di una (non congruente) UPB, senza quantificazione dei relativi oneri che sulla stessa dovrebbero gravare, non è sufficiente a soddisfare il requisito fondamentale e ineludibile della «provvista» dei mezzi indicato dalla norma della Carta fondamentale; a tacer d'altro, anche a voler ipotizzare che quegli oneri non siano destinati ad esaurire (o superare) la capienza della UPB indicata, qualunque altra previsione di spesa imputata alla medesima UPB creerebbe insormontabile incertezza sulla capienza del bilancio e sul «riparto» delle varie spese, creando una inaccettabile situazione di incertezza sugli importi effettivamente destinati a fronteggiare quegli indeterminati oneri.

Conclusivamente, la norme fin qui esaminata è costituzionalmente illegittima, e tale dovrà essere dichiarata, con conseguente annullamento, in quanto violativa del principio costituzionale posto dall'art. 81 Cost., come più precisamente specificato nell'esposizione che precede.

P. Q. M.

Si chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittima, e conseguentemente annullare, in parte qua e per i motivi illustrati nel presente ricorso, l'art. 42, comma 2, della legge della Regione Piemonte n. 19 del 3 agosto 2015, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte n. 31 del 6 agosto 2015, recante «Riordino del sistema di gestione delle aree protette regionali e nuove norme in materia di Sacri Monti. Modifiche alla legge regionale 29 giugno 2009, n. 19 (Testo Unico sulla tutela delle aree naturali e della biodiversità), come da delibera del Consiglio dei ministri in data 18 settembre 2015.

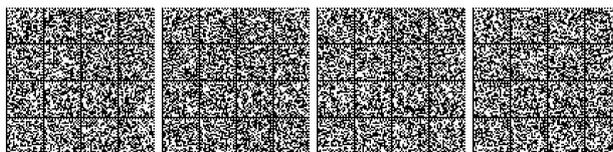
Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

- 1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri 18 settembre 2015;*
- 2. copia della legge regionale impugnata;*
- 3. rapporto del Dipartimento per gli Affari Regionali, le Autonomie e lo Sport.*

Con ogni salvezza.

Roma, addì 1° ottobre 2015

L'Avvocato dello Stato: SALVATORELLI



N. 91

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 13 ottobre 2015
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Norme della Regione Basilicata - Possibilità di conferire in discarica fino al 31 agosto 2016 rifiuti solidi urbani non pericolosi, previo trito-vagliatura e biostabilizzazione anche parziale della frazione organica - Ricorso del Governo.

- Legge della Regione Basilicata 13 agosto 2015, n. 35 (Disposizioni urgenti inerenti misure di salvaguardia ambientale in materia di gestione del ciclo dei rifiuti), art. 1, nella parte in cui sostituisce l'art. 42, commi 6 e 8, della legge della Regione Basilicata 18 agosto 2014, n. 26 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2014 e del bilancio pluriennale 2014/2016).
-

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato presso i cui Uffici in Roma, via dei Portoghesi 12, è domiciliato, nei confronti della Regione Basilicata, in persona del suo Presidente per la dichiarazione della illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge regionale 13 agosto 2015, n. 35, recante «Disposizioni urgenti inerenti misure di salvaguardia ambientale in materia di gestione del ciclo dei rifiuti» nella parte in cui ha sostituito i commi 6 e 8 dell'articolo 42 della legge regionale 18 agosto 2014, n. 26 (B.U.R. n. 34 del 14 agosto 2015).

La legge regionale in esame, che reca «disposizioni urgenti inerenti misure di salvaguardia ambientale in materia di gestione del ciclo dei rifiuti» risulta censurabile, relativamente alle norme di seguito indicate per i motivi di seguito specificati.

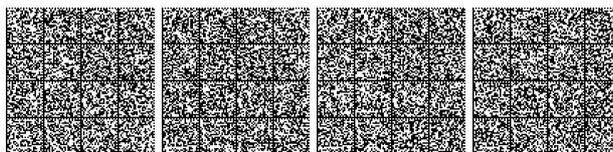
1) L'articolo 1 della legge in esame sostituisce l'articolo 42 (Misure di salvaguardia ambientale in materia di gestione del ciclo dei rifiuti) della legge regionale n. 26/2014, il cui comma 6, nell'attuale formulazione, dispone che «nelle more della realizzazione, adeguamento e/o messa in esercizio dell'impiantistica di trattamento programmata è possibile smaltire presso le discariche autorizzate ed in esercizio i rifiuti solidi urbani non pericolosi, previo trito-vagliatura e biostabilizzazione anche parziale degli stessi», mentre il successivo comma 8, nell'attuale formulazione, prevede che «le disposizioni di cui al presente articolo restano in vigore fino all'approvazione del Nuovo Piano regionale dei Rifiuti e comunque non oltre il 31 agosto 2016».

La norma regionale in esame consente, quindi, il conferimento in discarica dei rifiuti solidi urbani che abbiano subito un pretrattamento costituito da una separazione meccanica mediante trito-vagliatura ed una biostabilizzazione anche solo parziale della frazione organica, ponendosi in contrasto con la normativa statale di settore di cui al decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36, di attuazione della Direttiva discariche 1999/31/CE, che all'articolo 7 vieta il conferimento in discarica dei rifiuti non trattati, eccetto quelli per i quali sia dimostrato che il trattamento non è necessario e, al successivo articolo 17, comma 1, prevede che «le discariche già autorizzate alla data di entrata in vigore del presente decreto possono continuare a ricevere, fino al 31 dicembre 2006, i rifiuti per cui sono state autorizzate». Si noti, al riguardo, che il termine del 31 dicembre 2006 è stato infine prorogato al 31 dicembre 2009 (art. 5, comma 1-bis, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 208).

Si rammenta che le disposizioni dell'articolo 42 della legge regionale n. 26/2014 sono state oggetto di impugnativa, nel testo originario, in quanto, ai commi 4 e 5, permettevano, fino alla data 31 luglio 2015, il conferimento in discarica dei rifiuti solidi urbani «previo trattamento parziale degli stessi». Tali disposizioni sono state dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 180/2015, in quanto consentivano la «prosecuzione del conferimento in discarica di rifiuti non trattati» — anche in considerazione del fatto che in alcun modo era stata illustrata la valenza della «parzialità» del trattamento — ben oltre il termine previsto dalla legge statale, riducendosi così il livello di tutela dell'ambiente stabilito da quest'ultima, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

L'attuale formulazione dei commi 6 e 8 dell'articolo 42 della legge regionale n. 26/2014, come modificati dalla legge in esame, appare censurabile per analoghi motivi. Tali disposizioni, infatti, consentono la prosecuzione del conferimento in discarica fino al 31 agosto 2016 dei rifiuti «previo trito-vagliatura e biostabilizzazione anche parziale degli stessi». Si tratta di una norma che, nonostante la specificazione di cosa debba intendersi per «trattamento» dei rifiuti — non presente nella precedente formulazione dell'art. 42 *de quo* — determina la medesima riduzione del livello di tutela dell'ambiente già sanzionata dalla citata sent. n. 180/2015, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Ciò in quanto in tale circostanza, come nella precedente, la mera «parzialità» del pretrattamento dei rifiuti impedisce che questi ultimi possano essere considerati correttamente «trattati».

Il processo di biostabilizzazione della frazione organica, infatti, consiste in trattamenti svolti in impianti industriali che trasformano la sostanza organica prima che questa finisca in discarica, eliminando il rischio che tale naturale tra-



sformazione si realizzi nell'ambiente tipico della discarica producendo cattivi odori, metano e soprattutto percolati che, drenando dalla discarica, potrebbero raggiungere la falda acquifera ed i terreni sottostanti. All'esito di questi trattamenti la sostanza organica è appunto stabilizzata in quanto non più putrescibile.

Sul punto, la Commissione europea, con il parere motivato prot. n. 9026 del 1° giugno 2012, ha fornito chiarimenti sui contenuti minimi essenziali che le attività di trattamento devono osservare per essere conformi al dettato comunitario, evidenziando che:

a) «il trattamento dei rifiuti destinati a discariche deve consistere in processi che, oltre a modificare le caratteristiche dei rifiuti allo scopo di ridurre il volume o la natura pericolosa e di facilitarne il trasporto, e favorirne il recupero, abbiano altresì l'effetto di evitare o ridurre il più possibile le ripercussioni negative sull'ambiente e la salute umana» (art. 1, direttiva 1999/31/CE);

b) «un trattamento che consiste nella mera compressione e/o triturazione dei rifiuti indifferenziati da destinare a discarica e che non includa una adeguata selezione delle diverse frazioni dei rifiuti e una qualche forma di stabilizzazione della frazione organica dei rifiuti stessi, non è tale da evitare o ridurre il più possibile le ripercussioni negative sull'ambiente e la salute umana».

Il generico riferimento alla «parzialità» del trattamento dei rifiuti, nella presente formulazione dell'art. 42 della legge n. 26/2014, così come nella precedente stesura, impedisce di individuare un qualsiasi standard minimo richiesto ai fini del conferimento in discarica. La mera «parzialità» del trattamento determina, analogamente a quanto avveniva con la precedente versione della norma *de qua*, la strutturale impossibilità di conseguire l'obiettivo di evitare o ridurre il più possibile le ripercussioni negative sull'ambiente e la salute umana. Di fatto, se il trattamento è in particolare la biostabilizzazione è solo parziale, appare evidente che non è stato ridotto, il più possibile, il rischio di danni all'ambiente e alla salute umana.

Le disposizioni regionali esaminate risultano in contrasto, oltre che con la normativa statale, con quanto previsto dalla Direttiva discariche 1999/31/CE, nonché con i principi generali elaborati sul punto dalla Corte di giustizia dell'Unione europea in numerose pronunce; al riguardo si evidenzia la sentenza 15 ottobre 2014 nella causa C-323/13, Commissione europea contro Repubblica italiana. In tale sentenza viene precisato che, dall'art. 13 della direttiva 2008/98: «discende che gli Stati membri hanno l'obbligo, per quanto riguarda i rifiuti da sottoporre a trattamento, di prendere le misure necessarie affinché solo i rifiuti già trattati vengano collocati a discarica».

Per questi motivi le norme contenute nell'art. 42, commi 6 e 8, della legge regionale n. 26/2014 come sostituito dall'articolo 1 della legge regionale in esame, violano sia l'articolo 117, comma 1 della Costituzione, che impone, anche alle Regioni, il rispetto dei vincoli comunitari nell'esercizio del potere legislativo, nonché l'articolo 117, comma 2, lettera s) della Costituzione, che riserva allo Stato la competenza esclusiva sin materia di tutela dell'ambiente.

2) Si evidenzia, inoltre, la violazione dell'art. 136 Cost., in riferimento alla sent. n. 180/2015 della Corte Costituzionale. Le disposizioni in esame, riproducendo nella sostanza il contenuto normativo dell'art. 42, commi 4 e 5, della legge della Regione Basilicata n. 26 del 2014, dichiarato costituzionalmente illegittimo con sentenza n. 180 del 2015, dalla Corte costituzionale, determinano una violazione sia dell'art. 136 Cost., che del principio del rispetto del giudicato costituzionale in esso sancito. Come affermato, tra le altre, dalla sent. n. 245 del 2012 «il giudicato costituzionale è violato non solo quando il legislatore emana una norma che costituisce una mera riproduzione di quella già ritenuta lesiva della Costituzione, ma anche laddove la nuova disciplina miri a «perseguire e raggiungere, “anche se indirettamente”, esiti corrispondenti» (sentenze n. 223 del 1983, n. 88 del 1966 e n. 73 del 1963)». Il che, per le ragioni sopra illustrate, è precisamente quanto accaduto nel presente caso.

P. Q. M.

Si conclude, perché le disposizioni regionali impugnate siano dichiarate costituzionalmente illegittime.

Si producono:

estratto della delibera del Consiglio dei ministri del 5 ottobre 2015;

relazione, allegata alla medesima delibera, del Dipartimento per gli Affari regionali, il turismo e lo sport;

Legge regionale n. 35 del 2015.

Roma, addì 8 ottobre 2015

L'Avvocato dello Stato: PALATIELLO



N. 245

*Ordinanza del 25 giugno 2015 della Corte di assise d'appello di Roma
nel procedimento penale a carico di L.P.*

Processo penale - Accertamenti tecnici non ripetibili - Inapplicabilità delle garanzie difensive previste alle attività di individuazione e prelievo di reperti utili per la ricerca del DNA.

– Codice di procedura penale, art. 360.

–

LA TERZA CORTE D'ASSISE D'APPELLO DI ROMA

Composta dai signori:

- 1) dott. Vincenzo Roselli, presidente;
- 2) dott. Maria Luisa Paolicelli, giudice;
- 3) sig. Emanuela Di Gregorio, giudice popolare;
- 4) sig. Maria Lombardi, giudice popolare;
- 5) sig. Mario Micozzi, giudice popolare;
- 6) sig. Elena Gubbioli, giudice popolare;
- 7) sig. Lorenza Coronas, giudice popolare;
- 8) sig. Cesare Maglioli, giudice popolare;

riunita in camera di consiglio all'udienza pubblica del 29 maggio 2015 nel processo d'appello, su rinvio della Corte di cassazione, a carico di L.P., ha sollevato eccezione d'incostituzionalità nei termini di cui in dispositivo.

Motivazione.

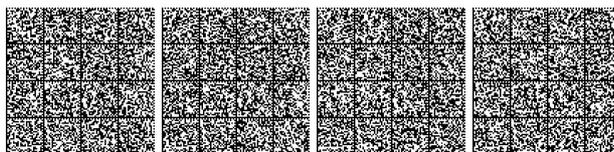
Va preliminarmente puntualizzato che il presente giudizio di rinvio è conseguente alla sentenza della Corte di cassazione del 4 novembre 2014 che, investita di ricorso sia del Procuratore generale di Roma che della difesa del L. avverso la sentenza della Prima Corte d'Assise d'Appello di Roma del 21 maggio 2013, mentre rigettava il gravame proposto dal L., invece accoglieva l'impugnazione del Procuratore generale avverso la derubricazione, operata dalla Corte di merito, in concorso anomalo, ex art. 116 C.P. dell'originaria contestazione di omicidio volontario della quale la Terza Corte d'Assise di Roma aveva ritenuto responsabile il L. In particolare il giudice di legittimità, nel rinviare per nuova valutazione sul punto il processo a questa Corte, aveva ritenuto utilizzabili (a differenza di quanto sostenuto dalla Prima Corte d'assise d'Appello) gli accertamenti tecnici disposti dalla Procura della Repubblica per la individuazione di tracce del DNA sui prelievi che i CC, previa ispezione disposta dalla stessa Procura sui luoghi teatro del delitto, avevano effettuato il 5 novembre 2012.

All'odierna udienza la difesa del L. ha sollevato una duplice eccezione d'incostituzionalità:

La prima, formulata solo oralmente e trascritta nel verbale d'udienza, nel fare riferimento al passaggio motivazionale della sentenza della Corte di cassazione che riteneva inammissibili il secondo ed il terzo motivo di ricorso del L. per violazione del principio di autosufficienza, denuncia d'incostituzionalità, per contrasto col dettato degli articoli 3, 24 e 111 della Carta costituzionale, l'art. 606, lettera e) del codice di rito laddove impone la materiale allegazione al ricorso degli atti processuali cui il ricorso medesimo fa richiamo, benchè gli stessi siano a disposizione della Corte e siano puntualmente indicati in sede di gravame.

La seconda, articolata in una memoria depositata in udienza, denuncia invece l'incostituzionalità, sempre per contrasto con gli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione, del dettato dell'art. 360 del codice di rito, nella formulazione codificata dalla giurisprudenza di legittimità, laddove limita l'applicazione delle garanzie difensive previste dalla predetta norma alle sole «valutazioni di laboratorio» su tracce genetiche escludendo dalle garanzie medesime la pregressa fase, «irripetibile» di raccolta ed asportazione delle tracce genetiche medesime.

Ritiene la Corte che la prima eccezione d'incostituzionalità sollevata dalla difesa non sia rilevante nella presente fase di giudizio in quanto il sospetto d'incostituzionalità sollevato investe una norma che, riferendosi esclusivamente alla disciplina del procedimento dinanzi la Corte di cassazione, questa Corte di merito non è chiamata ad applicare.



Rilevante invece, ai fini della decisione nel presente giudizio di rinvio, è la seconda eccezione d'incostituzionalità, in quanto (non essendovi contestazione sul fatto che il L. all'atto del prelievo, il 5 maggio 2012, delle tracce genetiche, rivestisse la qualità d'indagato di reato anche se formalmente non ancora iscritto nel registro ex art. 335 codice di procedura penale) il suo eventuale accoglimento invaliderebbe due dei principali elementi di prova sulla base dei quali il primo giudice era pervenuto all'affermazione della penale responsabilità del L. per l'omicidio volontario della P. A. e cioè la presenza di tracce del sangue della vittima nell'appartamento della nonna del L. (ove il L. medesimo dimorava in quei giorni) e la commistione di materiale biologico della vittima e dell'imputato sulle scale che portavano dal piano ove era collocato l'appartamento della P. a quello ove si trovava l'appartamento della nonna del L.

Ritenuta, in via preliminare, la rilevanza della suindicata eccezione d'incostituzionalità, va valutato il profilo, dedotto dalla difesa, della sua «non manifesta infondatezza».

Va osservato, al riguardo, che la distinzione, effettuata nel presente processo, dal giudice di legittimità tra «rilievi» ed «accertamenti», e sulla base della quale solo rispetto a questi ultimi viene in rilievo e va apprezzato il requisito dell'irripetibilità, è conforme ad un consolidato orientamento giurisprudenziale; oltre alle pregresse pronunzie della Corte di cassazione richiamate nella predetta sentenza vanno qui ricordate anche la sentenza n. 2443 del 13 novembre 2007 della quinta Sezione penale la n. 632 del 7 dicembre 2006 della Prima Sezione Penale.

La difesa del L. solleva invece dubbi di costituzionalità su tale distinzione, ove essa, come sostenuto dalla giurisprudenza, sia ritenuta applicabile anche ai prelievi di materiale biologico, osservando che le operazioni di asporto e raccolta di tracce di materiale genetico non possono essere qualificate come mere attività esecutive essendo gli esperti incaricati di tale asporto e raccolta tenuti al rispetto, per eliminare o perlomeno minimizzare i rischi di contaminazione e manipolazione che rendono irripetibili siffatte attività, di severi protocolli cautelari, quali la delimitazione dei percorsi di accesso e di camminamento, l'uso di tute «ad hoc», il cambiamento di strumenti e dotazione in corso d'opera, il filmaggio delle operazioni («filmaggio», rileva incidentalmente la difesa, che, nel caso in esame, non fu fatto).

Ne consegue, rileva la difesa, che speculare al diritto dell'indagato di interloquire, tramite il suo difensore o un suo consulente, sulla valutazione del materiale genetico raccolto, dovrebbe essere anche il suo diritto di poter controllare, nella pregressa e ripetersi irripetibile fase di asporto e prelievo delle tracce, il rispetto da parte degli esperti dei protocolli finalizzati proprio a preservare detta fase da contaminazioni ed alterazioni, laddove la negazione di tale diritto, così come emergente dall'interpretazione riduttiva, che opera la giurisprudenza di legittimità, del disposto dell'art. 360 codice di procedura penale contrasta oltre che col principio d'eguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione soprattutto coi principi ispiratori del diritto di difesa e del giusto processo sanciti dagli articoli 27 e 111 (novellato) della Carta costituzionale.

Rileva questa Corte che le attività di asporto e prelievo di tracce di materiale biologico attinenti la ricerca del DNA non sono omologabili ad altre più tradizionali operazioni di repertazione.

Infatti, pur in assenza d'una specifica normativa in materia, è incontestabile l'intervenuto consolidarsi, nella prassi operativa delle attività di asporto e prelievo di dette tracce, di articolati e sofisticati protocolli disciplinanti dette operazioni (e della cui esistenza e del cui asserito rispetto nel presente procedimento ha testimoniato lo stesso personale del R.I.S. intervenuto il 5 dicembre 2012), protocolli univocamente indicativi non soltanto della delicatezza e del pericolo di contaminazione fisiologicamente connessi alle operazioni di prelievo, ma anche della necessità, ancor prima dell'attività di asporto, dell'osservanza di cognizioni tecniche volte ad individuare e delimitare delle zone in cui ricercare le tracce di materiale biologico; trattasi pertanto d'un complesso di operazioni che, implicando anch'esse un rilevante tasso di valutazione tecnico-scientifica, non possono essere qualificate come meramente materiali e/o esecutive, dovendo invece legittimamente essere considerate anch'esse come «accertamenti», anche se di contenuto e profilo diverso dai successivi esami di laboratorio volti alla ricerca del DNA cui il materiale prima ricercato e poi asportato verrà sottoposto.

La riconduzione di siffatte attività nella categoria degli accertamenti trova del resto un riscontro normativo nel combinato disposto degli articoli 360 e 364, quinto comma codice di procedura penale; laddove infatti dette norme da un lato prevedono la possibilità d'un atto ispettivo «a sorpresa» (quale quello operato nel presente procedimento il 5 maggio 2012) proprio al fine di evitare l'alterazione delle tracce del reato e d'altro lato sanciscono che le analisi sulle tracce «salvate» dall'alterazione debbano essere compiute in contraddittorio, esse vengono a sottolineare il carattere d'irripetibilità delle operazioni di ricerca e repertazione delle tracce di materiale biologico e, pertanto, rendono logicamente estensibile ad esse il regime di garanzia previsto nella rubrica dell'art. 360 codice di procedura penale appunto per «gli accertamenti non ripetibili».

Ne consegue, a giudizio del Collegio, che non è manifestamente infondata la questione di costituzionalità dedotta dalla difesa laddove sostiene che l'esclusione (così come apprezzabile nel vigente «diritto vivente») del diritto di chi sia indagato di reato di interloquire, ai sensi del disposto dell'art. 360 codice di procedura penale, sul rispetto dei pro-



toccolli tecnici attinenti la ricerca e l'asportazione delle tracce di materiale biologico viene a contrastare non solo col diritto di difesa tutelato dall'art. 25 della Costituzione ma anche col principio ispiratore del giusto processo consacrato nell'art. 111 novellato della Carta costituzionale che prevede che la prova debba formarsi nel contraddittorio delle parti.

Va quindi sollevata questione di costituzionalità dell'art. 360 codice di procedura penale in relazione agli articoli 25 e 111 della Costituzione ove non prevede che le garanzie difensive approntate da detta norma riguardano le attività d'individuazione e prelievo dei reperti utili per la ricerca del DNA.

Va puntualizzato che per un refuso, nel dispositivo dell'ordinanza letto in udienza, è stato inserito un inconferente «non» dinanzi la parola «riguardano».

P. Q. M.

Visti gli articoli 1 legge costituzionale n. 1/1948 e 23 legge n. 87/1953:

1) dichiara non rilevante ai fini del presente processo la questione di costituzionalità sollevata dalla difesa con riferimento all'art. 606, lettera E codice di procedura penale;

2) dichiara non manifestamente infondata la questione di costituzionalità attinente l'art. 360 codice di procedura penale in relazione agli articoli 24 e 111 Costituzione ove non prevede che le garanzie difensive approntate da detta norma riguardano le attività di individuazione e prelievo di reperti utili per la ricerca del DNA e, per l'effetto, sospende il presente processo ed ordina trasmettersi gli atti alla Corte costituzionale. Dispone notificarsi la presente ordinanza alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed ai Presidenti delle due Camere.

Fissa in giorni trenta il termine per il deposito della motivazione.

Roma, 29 maggio 2015

Il Presidente ed il consigliere a latere estensori
DOTT. VINCENZO ROSELLI - DOTT.SSA MARIA LUISA PAOLICELLI

15C00355

N. 246

Ordinanza del 26 giugno 2015 del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia sul ricorso proposto da D.M. contro Ministero della difesa

Militari - Codice dell'ordinamento militare - Perdita del grado, senza giudizio disciplinare, del militare condannato con sentenza definitiva non condizionalmente sospesa, per reato non colposo che comporti la pena accessoria della rimozione o della interdizione temporanea dai pubblici uffici.

– Decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), artt. 866, comma 1, in combinato disposto con gli artt. 867, comma 3, e 923.

–

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LOMBARDIA

(SEZIONE PRIMA)

Ha pronunciato la presente sentenza non definitiva sul ricorso numero di registro generale 1143 del 2014, proposto da:

M.D. rappresentato e difeso dagli avv.ti Marco Zambelli e Giovanni Marco Bertarini, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Milano, Via Cerva, 1;

Contro Ministero della difesa, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, presso i cui Uffici è domiciliato in Milano, Via Freguglia, 1;



Per l'annullamento:

del decreto del Direttore della 3^a Divisione della Direzione Generale per il personale militare, n. D.M. 621/I-3/2013 in data 16 dicembre 2013, notificato in data 22 gennaio 2014, con il quale è stata disposta nei confronti del ricorrente la «perdita del grado» ai sensi degli articoli 866, comma 1 e 867, comma 3 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, a decorrere dal 24 settembre 2010 e, per effetto del quale, lo stesso ricorrente è stato iscritto d'ufficio nel ruolo militari di truppa dell'Esercito Italiano, senza alcun grado, a norma dell'art. 861, comma 4 del richiamato decreto legislativo n. 66/2010;

di ogni altro atto e provvedimento, anche tacito, precedente o conseguente, comunque presupposto o condizionato, in esso compreso il provvedimento tacito di cessazione del rapporto d'impiego e collocamento in congedo, in quanto desumibile dalla condotta successiva dell'Amministrazione d'appartenenza.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero della difesa;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 aprile 2015 il dott. Roberto Lombardi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Visto l'art. 36, comma 2, cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso depositato in data 8 aprile 2014 il sig. D. già Maresciallo capo dell'Arma dei Carabinieri, impugnava il provvedimento con il quale era stata disposta nei suoi confronti la «perdita del grado» ai sensi degli articoli 866, comma 1 e 867, comma 3 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, con conseguente e contestuale cessazione del rapporto d'impiego.

Nello specifico, l'amministrazione di appartenenza del Maresciallo D. avendo preso atto della condanna penale definitiva emessa a carico di costui — con irrogazione della pena di 2 anni, sei mesi e venti giorni di reclusione e contestuale interdizione temporanea dai pubblici uffici per una durata pari a quella della pena principale inflitta —, aveva dichiarato, quale effetto automatico dell'applicazione in sede penale della predetta pena accessoria, la perdita del grado.

Il ricorrente deduceva l'illegittimità dell'atto impugnato per i seguenti motivi:

1. violazione delle norme di cui agli articoli 6 e 13 della CEDU, in quanto l'atto lesivo sarebbe la diretta conseguenza di una sentenza emessa a seguito di un processo penale celebrato con violazione del diritto fondamentale della persona a non essere sottratta al suo giudice naturale;

2. incompetenza dell'autorità amministrativa emanante il provvedimento, in quanto nell'organizzazione gerarchica del Ministero della difesa il decreto di perdita del grado per motivi diversi da quelli disciplinari sarebbe attribuito alla competenza di divisioni diverse dalla terza;

3. illegittima applicazione retroattiva di norma sanzionatoria, risultando i fatti per i quali è stato emesso il provvedimento impugnato commessi in data anteriore all'introduzione del nuovo codice dell'ordinamento militare;

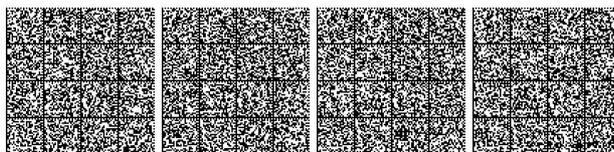
4. illegittimità costituzionale delle disposizioni sulla cui base è stata comminata la perdita del grado, in quanto facenti derivare dalla sentenza penale di condanna una sanzione espulsiva automatica dal rapporto di impiego, non preceduta da apposito procedimento disciplinare;

5. violazione dell'art. 923, comma 3 del decreto legislativo n. 66/2010, per avere l'amministrazione dato corso alla cessazione del rapporto di impiego, in difetto di apposito decreto ministeriale.

Si costituiva l'amministrazione convenuta, che resisteva al ricorso.

La Sezione accoglieva la proposta domanda cautelare, sotto il profilo della violazione del principio di irretroattività delle sanzioni penali accessorie, mentre il Consiglio di Stato, IV Sezione, in sede di appello cautelare, riteneva di respingerla, «in forza di un orientamento giurisprudenziale da cui la Sezione non ritiene di doversi discostare anche alla luce di esiti su analoghe questioni recentemente ribaditi (C.d.S. Sez. IV, 2489/2014)».

Dopo l'adempimento dell'amministrazione ad una richiesta istruttoria, la causa veniva trattenuta in decisione all'udienza pubblica del 29 aprile 2015.



DIRITTO

1. Preliminarmente, occorre esaminare le censure di carattere formale e procedurale articolate dal ricorrente con il secondo e con l'ultimo motivo di ricorso.

1.1. Con la nota di deposito di documenti acquisita agli atti in data 9 marzo 2015, il Ministero convenuto ha dimostrato che la competenza anche interna per l'emissione del provvedimento impugnato sia del Direttore della 3ª Divisione, in quanto si tratta senz'altro di «attività connessa con i procedimenti penali e disciplinari a carico del personale militare» (*cf.*, sul punto, il decreto ministeriale del 16 gennaio 2013, in atti).

D'altra parte, nel corpo del decreto che ha disposto la perdita del grado, è espressamente menzionata la norma in base alla quale il Direttore generale per il Personale militare ha delegato il direttore della terza divisione «all'adozione di atti di gestione amministrativa in materia di disciplina militare fino al grado di Tenente Colonnello e gradi corrispondenti».

Il motivo di ricorso va dunque respinto.

1.2. Con riferimento alla censura relativa alla presunta violazione dell'art. 923, comma 3 del decreto legislativo n. 66/2010, occorre sottolineare che l'amministrazione convenuta ha riferito in giudizio (con la nota di deposito di documenti del 9 marzo 2015) che, «nel caso di specie, non è stato adottato autonomo decreto ministeriale, tenuto conto che gli effetti» di cui al citato art. 923 «sono da intendersi in re ipsa, trattandosi di sottufficiale dell'Arma dei Carabinieri in servizio permanente».

Sul punto, occorre considerare che la norma in discussione prevede, al comma 3, che il provvedimento di cessazione dal servizio sia adottato con decreto ministeriale, ma anche, al comma 5, che il militare cessi dal servizio, nel momento in cui nei suoi riguardi si verifichi una delle cause di cessazione, tra cui, appunto, la perdita di grado.

La doglianza del ricorrente sembra pertanto fondata solo dal punto di vista della mancata applicazione di un segmento della procedura interna da parte dell'amministrazione; il sig. D. può, dunque, senz'altro esigere il decreto di cessazione del rapporto d'impiego, ma tale decreto avrebbe una funzione meramente ricognitiva di un rapporto che è comunque da considerarsi venuto meno a seguito del passaggio in giudicato della sentenza penale di condanna, ovvero dal 24 settembre 2013 (come peraltro evidenziato nel decreto che ha disposto la perdita del grado).

D'altra parte, l'assenza del provvedimento di cessazione del rapporto d'impiego non ha alcun riflesso sulla legittimità del decreto impugnato, che contiene già in sé la piena lesività dell'interesse azionato in giudizio dal ricorrente, trattandosi, come detto, di provvedimento che accerta implicitamente anche l'avvenuta cessazione del rapporto di impiego.

Anche questo motivo è dunque da ritenersi infondato.

2. Passando ai vizi di illegittimità di natura sostanziale, non è fondata la censura contenuta nel primo motivo di ricorso — violazione delle norme di cui agli articoli 6 e 13 della CEDU —, in quanto l'amministrazione convenuta non avrebbe potuto né tanto meno dovuto disapplicare il giudicato penale, andando a sindacare l'andamento processuale dei tre gradi di giudizio celebrati, ostando a ciò il principio della certezza del diritto, da considerarsi primario e intangibile — salvo i limiti evidenziati in tema di competenza esclusiva della Commissione europea — anche in ambito comunitario.

D'altra parte, non vi è agli atti del fascicolo processuale evidenza sul fatto che la Corte europea dei diritti dell'uomo abbia accolto le doglianze del ricorrente sulla lesione del suo diritto di difesa, e se anche ciò accadesse, l'ordinamento offre al sig. D. tramite lo strumento della revisione della sentenza (a seguito della pronuncia additiva della Corte costituzionale n. 113/2011), la possibilità, all'esito della celebrazione di un nuovo processo, di essere pienamente reintegrato nel suo grado.

2.2. Non è infine fondata neppure la censura sull'erronea applicazione al caso di specie del nuovo codice dell'ordinamento militare, in quanto, come statuito dal Consiglio di Stato in sede di riforma dell'ordinanza cautelare emessa dalla Sezione, la misura adottata nel caso di specie (perdita del grado), non può essere equiparata ad una sanzione (né penale, né amministrativa), ma deve essere assimilata ad un effetto indiretto delle pene accessorie di carattere interdittivo, che sono da considerarsi, in tale evenienza, quale mero presupposto oggettivo cui è ricollegato l'effetto *ex lege* della perdita del grado e della cessazione dai servizio; trova dunque applicazione, nel caso di specie, il principio generale «*tempus regit actum*», che impone all'amministrazione, in assenza di deroghe, di conformarsi alla normativa sostanziale vigente al momento dell'esercizio del potere amministrativo, in ossequio, peraltro, a quanto disposto dall'art. 2187 del decreto legislativo n. 66/2010.

Il Collegio ritiene di recepire l'impostazione del Giudice di secondo grado, salvo quanto si esporrà in ordine alla questione di costituzionalità sollevata dalla parte ricorrente.



Ne consegue che la normativa applicabile *ratione temporis* era quella di cui al decreto legislativo n. 66/2010, trattandosi di procedimento per l'applicazione dell'effetto legale della perdita del grado instaurato in epoca successiva all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 66/2010, e non ponendosi, come detto, un problema di irretroattività dell'applicazione di una sanzione a fatti commessi sotto il vigore di una disciplina asseritamente più favorevole al ricorrente.

Sotto questo profilo, l'amministrazione ha dunque correttamente inflitto al ricorrente la misura della perdita del grado prevista dagli articoli 866 e 867 del codice dell'ordinamento militare, senza dare corso ad alcun procedimento disciplinare.

3. Venendo all'esame del quarto motivo di ricorso, il Collegio ritiene rilevante ai fini del decidere, e non manifestamente infondata, la questione d'illegittimità costituzionale sollevata dalla difesa del sig. D. con riferimento agli articoli 866, comma 1 (ai sensi del quale «la perdita del grado, senza giudizio disciplinare, consegue a condanna definitiva, non condizionalmente sospesa, per reato militare o delitto non colposo che comporti la pena accessoria della rimozione o della interdizione temporanea dai pubblici uffici, oppure una delle pene accessorie di cui all'art. 19, comma 1, numeri 2) e 6) del codice penale»), 867, comma 3 (secondo cui «se la perdita del grado consegue a condanna penale, la stessa decorre dal passaggio in giudicato della sentenza») e 923 del decreto legislativo n. 66/2010 (che prevede che il rapporto di impiego del militare cessi, tra l'altro, a seguito di perdita del grado), per violazione dell'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui le predette norme prevedono la cessazione del rapporto di lavoro come conseguenza automatica (senza l'attivazione di apposito procedimento disciplinare) dell'applicazione in sede di condanna penale definitiva della sanzione accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici.

Invero, il ricorrente, fino al 24 settembre 2013 in servizio presso l'Arma dei Carabinieri in qualità di Maresciallo capo, nell'impugnare il provvedimento con il quale è stata disposta nei suoi confronti la perdita del grado, ha dedotto, quale vizio di legittimità dell'atto impugnato, anche l'illegittimità costituzionale della norma di cui si è avvalsa l'amministrazione per decretare la perdita di grado suddetta.

Il Comando dell'Arma ha infatti proceduto all'emissione del provvedimento ablativo sulla base dell'art. 866 del decreto legislativo n. 66/2010 — che prevede, quale effetto automatico dell'applicazione in sede penale della pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici, la perdita del grado — prendendo atto della condanna definitiva del sig. D. alla pena di 2 anni, sei mesi e venti giorni di reclusione, per fatti risalenti al giugno 2007, con contestuale interdizione temporanea dai pubblici uffici per una durata pari a quella della pena principale inflitta.

3.1. In punto di rilevanza della questione di costituzionalità che si sta per esporre, occorre preliminarmente precisare come soltanto l'eventuale accoglimento del relativo motivo di ricorso, con la conseguente caducazione della norma sottoposta al vaglio di costituzionalità, consentirebbe a questo Giudice di annullare il provvedimento impugnato.

Va altresì osservato che, a seguito di apposita richiesta istruttoria formulata dal Tribunale rimettente nel corso del giudizio, l'amministrazione competente ha precisato che il decreto impugnato ha comportato in via automatica anche la cessazione del rapporto di pubblico impiego, in applicazione dell'art. 923 del decreto legislativo n. 66/2010, che prevede che il rapporto di impiego del militare cessi, tra l'altro, a seguito di perdita del grado.

È stato dunque accertato che l'applicazione della norma della cui legittimità costituzionale si dubita ha determinato in via diretta — anche nell'interpretazione che ne ha adottato il datore di lavoro pubblico — la fine del rapporto di impiego tra dipendente e amministrazione.

Infine, come già precisato, anche se i fatti sono stati commessi sotto il vigore della precedente disciplina in materia di perdita del grado (art. 12, lettera f, e art. 34, numero 7 della legge n. 1168/1961), la normativa applicabile concretamente al caso di specie è da ritenersi quella di cui al decreto legislativo n. 66/2010 (cd. codice dell'ordinamento militare) in quanto, secondo l'orientamento consolidato del Consiglio di Stato (*cf.*, tra le altre, sent. n. 389/2014 e ordinanza n. 3369/2014), cui il Collegio non ha motivo di discostarsi, il provvedimento che dispone la perdita del grado in conseguenza della sanzione accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici non è assimilabile ad una sanzione (né penale né amministrativa), ma ad un effetto indiretto delle pene accessorie di carattere interdittivo.

Va dunque applicata la disciplina vigente al momento dell'emanazione del provvedimento ablativo e non quella vigente al momento della commissione dei fatti di reato, non venendo in rilievo nel caso di specie il principio di irretroattività delle sanzioni penali.

3.2. Passando al merito della questione di costituzionalità da sottoporre a codesta Corte, il Collegio ritiene non manifestamente infondata la questione d'illegittimità costituzionale degli articoli 866, comma 1, 867, comma 3 e 923 del decreto legislativo n. 66/2010, per violazione dell'art. 3 della Costituzione — nei termini e nei limiti già in precedenza indicati —, sotto il seguente, duplice profilo.



Invero, ritiene il Collegio rimettente che le norme di cui si sospetta l'incostituzionalità violino l'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo della ragionevolezza della scelta operata dal legislatore e del trattamento identico di due situazioni strutturalmente diverse.

3.2.1. Con riferimento al primo aspetto, si richiamano le pronunce di codesta Corte (sentenza n. 971 del 1988 e, poi, fra le varie, le sentenze nn. 40 del 1990, 16, 415 e 104 del 1991, 134 del 1992, 197 del 1993 e 363 del 1996) che hanno statuito l'incompatibilità costituzionale della destituzione dal rapporto di impiego senza il previo filtro del procedimento disciplinare.

Nel caso di specie, come rilevato, la perdita del grado consegue automaticamente alla sanzione penale accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici e determina senza soluzione di continuità la cessazione del rapporto di impiego dell'appartenente all'Arma dei Carabinieri.

Invero, il quinto comma dell'art. 923 del decreto legislativo n. 66/2010 prevede che il militare cessi dal servizio, nel momento in cui nei suoi riguardi si verifica la perdita del grado (che è una delle cause di cessazione del rapporto di impiego elencate nel primo comma) e il comma 3 dell'art. 867 del decreto legislativo n. 66/2010 stabilisce che se la perdita del grado consegue a condanna penale (come nel caso di specie), la stessa decorre dal passaggio in giudicato della sentenza.

L'art. 866, comma 1, a sua volta, prevede che «la perdita del grado, senza giudizio disciplinare, consegue a condanna definitiva, non condizionalmente sospesa, per reato militare o delitto non colposo che comporti la pena accessoria della rimozione o della interdizione temporanea dai pubblici uffici, oppure una delle pene accessorie di cui all'art. 19, comma 1, numeri 2) e 6) del codice penale».

Ne deriva che il passaggio in giudicato della sentenza penale di condanna, con applicazione della pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici, determina l'automatica cessazione del rapporto di impiego (come peraltro confermato dall'amministrazione competente nella concreta applicazione di tali norme).

Nella sentenza della Corte costituzionale n. 363 del 1996, che aveva scrutinato la legittimità costituzionale della norma (art. 34, numero 7 della legge n. 1168/1961) che stabiliva l'automatica cessazione del rapporto di impiego a seguito di applicazione della perdita del grado conseguente alla pena accessoria della rimozione, in una fattispecie analoga a quella per cui è causa, si legge:

«La questione è fondata, alla luce dell'art. 3 della Costituzione.

Questa Corte non può che ribadire l'illegittimità della destituzione di diritto, e la necessità che si svolga il procedimento disciplinare al fine di assicurare l'indispensabile gradualità sanzionatoria, riconducendo alla loro sede naturale le relative valutazioni. L'automatismo presente nella normativa denunciata è illegittimo per violazione dell'art. 3 della Costituzione, con riguardo, innanzitutto, al canone della razionalità normativa (sentenza n. 971 del 1988 e, poi, fra le varie, le sentenze nn. 415 e 104 del 1991, 134 del 1992, 126 del 1995). D'altra parte, il trattamento peggiore riservato agli appartenenti all'Arma dei carabinieri non trova valida ragione giustificatrice nel loro status militare: questa Corte ha rilevato come la mancata previsione del procedimento disciplinare, nel vulnerare le garanzie procedurali poste a presidio della difesa, finisca per ledere il buon andamento dell'amministrazione militare sotto il profilo della migliore utilizzazione delle risorse professionali, oltre che l'art. 3 della Costituzione (sentenza n. 126 del 1995)».

Il Collegio rimettente osserva che la motivazione adottata nella sentenza appena citata abbia validità anche nel caso di specie, in cui l'unica differenza rispetto alla questione all'epoca sottoposta a codesta Corte consiste nella circostanza che la pena accessoria che aveva dato luogo alla perdita del grado fosse quella della rimozione e non dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici.

Il Collegio non ritiene peraltro di ravvisare una differenza di rilievo tra le due ipotesi (rimozione e interdizione temporanea dai pubblici uffici), tale cioè da giustificare una diversa applicabilità dei principi espressi dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 363 del 1996.

Si tratta, infatti, in entrambe le ipotesi, di sanzioni penali (di cui una accessoria alla condanna per un reato militare, l'altra accessoria alla condanna per un reato comune) che comportano la perdita del grado e la conseguente cessazione dal rapporto di impiego, ai sensi dell'art. 923 del decreto legislativo n. 66/2010 (norma che riproduce, di fatto, l'art. 34, numero 7 della legge n. 1168/1961, già dichiarato incostituzionale dalla sentenza n. 363 sopra citata).

Comune è anche il presupposto generale applicativo, ovvero una condanna in via definitiva alla reclusione (comune o militare) per durata non inferiore a tre anni (tre anni e un giorno, ai sensi del codice penale militare di pace).

Peraltro, la sanzione penale accessoria della rimozione è perpetua, mentre l'interdizione temporanea è, per definizione, non definitiva.



In entrambi i casi, la sanzione della destituzione di diritto (dovendosi considerare tale ogni mutamento dello status del lavoratore implicante la fine traumatica del suo rapporto di impiego), comminata in ossequio all'automatismo applicativo della legge di cui è posta in dubbio la costituzionalità, colpisce, senza alcuna distinzione, la molteplicità dei comportamenti possibili nell'area dello stesso illecito penale, con offesa del «principio di proporzione», che è alla base della razionalità che domina «il principio di eguaglianza», e che postula l'adeguatezza della sanzione al caso concreto. Adeguatezza che non può essere raggiunta se non attraverso la valutazione degli specifici comportamenti messi in atto nella commissione dell'illecito amministrativo, che soltanto il procedimento disciplinare consente.

3.2.2. Sotto altro, concorrente profilo, le norme in questione violerebbero l'art. 3 della Costituzione, perchè equiparano tra di loro gli effetti della interdizione perpetua e gli effetti della interdizione temporanea dai pubblici uffici.

Si tratta, invero, di pene accessorie profondamente diverse tra di loro, per presupposti applicativi (tipologie di condanna) e conseguenze sullo status del soggetto condannato (temporaneità o definitività degli effetti interdittivi).

Ritiene, pertanto, il Collegio rimettente, che risulti manifestamente illogica la scelta del legislatore di far conseguire a due sanzioni così differenti lo stesso effetto espulsivo con riguardo al rapporto di lavoro in corso tra amministrazione ed appartenente all'Arma, senza consentire al datore di lavoro di graduare la sanzione da applicare in rapporto alla condanna subita dal dipendente colpito da interdizione temporanea nella sua «sede naturale», ovvero all'interno del procedimento disciplinare.

3.2.3. Tale valutazione non cambia se rapportata alla più recente evoluzione normativa in materia di reati contro la pubblica amministrazione, in quanto le scelte di maggiore severità del legislatore con riferimento alle conseguenze di pronunce penali sull'onorabilità dei pubblici funzionari devono essere temperate con il parametro costituzionale del diritto al lavoro (articoli 4 e 35 della Cost.), nella cui accezione più estensiva è da ricomprendere anche il diritto alla conservazione del posto di lavoro e, in particolare, a difendersi all'interno del procedimento disciplinare rispetto a contestazioni che in sede penale comportano pene accessorie espulsive.

Al contrario, il Collegio rileva — con particolare riferimento alla disciplina di cui alla legge n. 97 del 2001, che ha introdotto nel corpo del codice penale l'art. 32-*quinqüies* — l'incongruità di un sistema normativo che, da un lato, fa derivare automaticamente l'estinzione del rapporto di lavoro o di impiego nei confronti del dipendente di amministrazioni od enti pubblici soltanto in caso di sua condanna alla reclusione per un tempo non inferiore a tre anni (e unicamente per alcune fattispecie di delitti contro la p.a), dall'altro, impone lo stesso automatismo anche nell'ipotesi di perdita del grado connessa a condanne dello stesso tipo ma inferiori ai tre anni (come nel caso del ricorrente).

D'altra parte, il particolare status del sig. D. (già facente parte dell'Arma dei Carabinieri) non giustifica una diversa e deteriore applicabilità nei suoi confronti delle garanzie connesse e connaturate allo status generale di dipendente pubblico.

Non occorre dimenticare, al riguardo, che la pronuncia di incostituzionalità restituirebbe al ricorrente la possibilità di essere sottoposto a procedimento disciplinare, e non l'automatica salvaguardia del suo rapporto di impiego; resterebbero pertanto pienamente operative, accanto alle garanzie del procedimento disciplinare, anche le peculiarità (tra cui la notoria severità dei applicati agli appartenenti all'Arma, in virtù del delicato compito istituzionale agli stessi assegnato) dello specifico status di militare.

In sostanza, la pronuncia d'incostituzionalità richiesta si limiterebbe a porre riparo al *vulnus* di ragionevolezza ravvisabile nella disciplina del nuovo codice dell'ordinamento militare, introducendo tra l'interdizione temporanea dai pubblici uffici e la fine del rapporto di impiego il filtro del procedimento disciplinare, così come già avvenuto per la disciplina precedente al codice — e sempre con specifico riguardo all'Arma dei carabinieri — con la richiamata pronuncia di codesta Corte (la n. 363 del 1996), seppure con riferimento all'ipotesi speculare di perdita del grado per rimozione.

Non osta a tale soluzione la natura dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici, che, proprio per la sua intrinseca transitorietà, garantisce, a differenza dall'interdizione perpetua dai pubblici uffici, la possibilità per il dipendente di riprendere il servizio dopo il periodo di temporanea impossibilità.

Rileva infine il Collegio rimettente che in una situazione di crisi occupazionale e delle finanze erariali come è quella attuale, dove specialmente nel settore pubblico le assunzioni sono sempre più rare e legate a parametri di ricambio generazionale, la cessazione automatica del rapporto di impiego nei confronti dell'appartenente all'Arma dei Carabinieri a seguito di un'interdizione solo temporanea (nel caso di specie, meno di due anni e sette mesi) si tramuterebbe, nella sostanza, in un'espulsione definitiva dall'intero comparto pubblico, cioè proprio dal comparto dove è ragionevole presumere che il soggetto espulso abbia maggiori attitudini e background professionale.



Il procedimento disciplinare conseguente alla sanzione penale che ha comportato, quale pena accessoria, l'interdizione temporanea, può dunque costituire la prima — e, forse, l'ultima — chance del dipendente di far valere, anche ai fini di una graduazione della sanzione da infliggere, la competenza e il valore professionali già acquisiti nel tempo (in termini, sentenza n. 363 del 1996 di codesta Corte).

4. Sulla base delle su esposte considerazioni, il Collegio ritiene dunque necessaria la sospensione del giudizio e la rimessione degli atti alla Corte costituzionale affinché si pronunci sulla questione.

Ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese resta riservata alla decisione definitiva.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione I), non definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge parzialmente, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli articoli 866, comma 1, 867, comma 3 e 923 del decreto legislativo n. 66/2010, in relazione all'art. 3 della Costituzione.

Dispone la sospensione del presente giudizio.

Ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che, a cura della Segreteria della sezione, la presente sentenza 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 ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 29 aprile 2015 con l'intervento dei magistrati:

Silvia Cattaneo, Presidente FF;

Roberto Lombardi, referendario, estensore;

Oscar Marongiu, referendario.

Il Presidente: CATTANEO

L'estensore: LOMBARDI

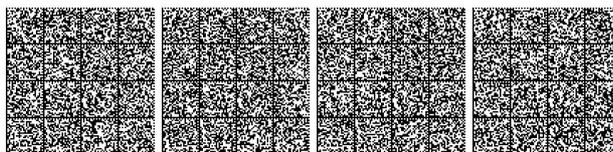
15C00356

N. 247

Ordinanza del 22 giugno 2015 del G.I.P. del Tribunale di Nola nel procedimento penale a carico di P. V.

Reati e pene - Produzione, traffico e detenzione illecita di sostanze stupefacenti o psicotrope - Provvedimenti a tutela della sicurezza pubblica - Misure di prevenzione applicate dal questore - Previsione di sanzione penale in caso di contravvenzione alle prescrizioni imposte.

- D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), art. 75-bis, comma 6, inserito dall'art. 4-quater del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309), convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2006, n. 49.



TRIBUNALE DI NOLA

SEZIONE DEI GIUDICI PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Ordinanza di rimessione degli atti alla Corte costituzionale (artt. 134 Cost. e 23 legge 11 marzo 1953 n. 87).

Il giudice per le indagini preliminari, Giuseppe Sepe, letta la richiesta del P.m. sede di emissione del decreto penale di condanna alla pena di euro 11.250 di ammenda nei confronti di: P. V. nato a ... indagato del reato ex art. 75-bis commi 1 lett. a) e 6 DPR 309/1990 perché contravveniva agli obblighi impostigli dal Questore di Napoli con provvedimento del 3.11.2014, notificatogli il 17.11.2014, omettendo, senza addurre giustificato motivo, di presentarsi presso la Stazione di Palma Campania in data 24.11.2014. In Palma Campania il 24.11.2014.

Premessa in fatto

Con provvedimento del 3.11.2014 il Questore di Napoli emetteva nei confronti di P. V. la misura di prevenzione del divieto di allontanarsi dal comune di residenza e di effettivo domicilio, l'obbligo di comparire tre volte a settimana presso l'ufficio di polizia territorialmente competente, nei giorni e negli orari stabiliti dallo stesso all'atto della notifica, nonché il divieto di condurre qualsiasi veicolo a motore, per la durata di anni due.

Tale misura era adottata, come è dato leggere nel provvedimento impositivo, sulla scorta delle accertate condanne irrevocabili riportate dal predetto P. V. per reati di detenzione e vendita illecite di sostanze stupefacenti, traffico illecito di sostanze stupefacenti in concorso, omicidio colposo e guida sotto l'effetto di sostanze stupefacenti oltre che per essere stato il medesimo già sanzionato dalla Prefettura di Napoli per altre due violazioni dell'art. 75 del DPR n. 309/1990 e dalla Prefettura di Firenze per altre tre violazioni dell'art. 75 del DPR 309/1990, oltre che destinatario di misure di prevenzione del divieto di ritorno nel comune di Firenze nonché dell'Avviso orale del Questore di Napoli.

Alla luce di tali risultanze il Questore di Napoli riteneva che l'imputato, per il suo stato di assuntore di sostanze stupefacenti, per la frequentazione di soggetti segnalati per uso personale di sostanze psicotrope e per reati contro il patrimonio, ordine pubblico e altro, fosse da ritenersi pericoloso per l'ordine e la sicurezza pubblica e dunque meritevole della misura di prevenzione di cui sopra.

Tale provvedimento veniva notificato all'imputato il 17 novembre del 2014, alle ore 19,00 (*cf.* relata di notifica a mani proprie in calce alla copia agli atti del provvedimento del Questore).

Il successivo 24 novembre del 2014 militari in servizio presso la Stazione di Palma Campania riscontravano ed attestavano l'omessa presentazione del suddetto P. V. presso la stazione dei carabinieri nonché l'insussistenza di giustificazioni, fornite dal predetto, a sostegno della mancata presentazione.

A fronte di ciò veniva quindi redatta una comunicazione di notizia di reato, datata 24.11.2014, per la contravvenzione prevista a punita dall'art. 75-bis comma 6 del DPR 309/1990 perché, sottoposto alle prescrizioni imposte dal Questore di Napoli con provvedimento emesso il 3.11.2014 (notificato il 17.11.2014) l'imputato violava l'obbligo di presentarsi presso CC Stazione Palma Campania il lunedì dalle ore 17,30 alle ore 18,00.

Il Pubblico Ministero sede chiedeva, pertanto, l'emissione a carico del P. del decreto penale di condanna alla pena di euro 11.250 di ammenda, non senza porre, preliminarmente, dubbi di costituzionalità in ordine alla citata disposizione sanzionatoria (art. 75-bis comma 6 DPR 309/1990).

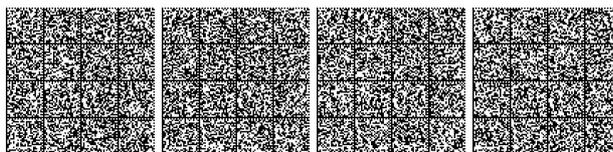
Questione di illegittimità costituzionale — Violazione dell'art. 77 comma 2 Cost.

Osservava il Pubblico Ministero:

che la disposizione incriminatrice in esame (art. 75-bis comma 6 DPR n. 309/1990) veniva introdotta nell'ordinamento in sede di conversione del decreto-legge 30 dicembre 2005 n. 272, art. 4-*quater*; convertito con modificazioni dalla legge 21 febbraio 2006 n. 49 (in SO n. 45, relativo alla *G.U.* 27/02/2006, n. 48);

tale decreto muoveva dalla ritenuta «straordinaria necessità ed urgenza» di «garantire l'efficacia dei programmi terapeutici di recupero per le tossicodipendenze anche in caso di recidiva» mentre non si ravvisava alcun nesso tra l'introduzione di tale norma penale sostanziale ed una maggiore efficacia dei programmi di recupero dei tossicodipendenti;

che la disposizione censurata appariva in contrasto con l'art. 77, secondo comma, della Costituzione repubblicana, in quanto l'introduzione di tale nuova fattispecie di natura contravvenzionale in sede di conversione non appariva conforme alla *ratio* ed alla finalità del decreto.



Le considerazioni svolte dal Sig. Pubblico Ministero in punto di non manifesta infondatezza della questione di illegittimità costituzionale sono pienamente condivise dal Giudice.

Deve anzitutto premettersi che la questione che si affronta è analoga a quella oggetto della decisione assunta da codesta Corte costituzionale (sentenza n. 32 del 12 febbraio 2014) laddove è stata dichiarata la illegittimità costituzionale del decreto-legge 30 dicembre 2005 n. 272, artt. 4-*bis* e 4-*vicies ter*, convertito, con modificazioni, dall'art. 1 comma 1 della legge 21 febbraio 2006 n. 49.

In tale importante decisione codesta Corte osservava che l'urgente finalità, posta a base del richiamato decreto-legge n. 272 del 30 dicembre 2005, di garantire l'efficacia dei programmi di recupero dei soggetti tossicodipendenti anche se detenuti (tema che riguardava, evidentemente, l'esecuzione della pena dei recidivi già condannati) appariva disomogenea e distonica rispetto all'ulteriore finalità rinveniente nella legge di conversione del 21 febbraio 2006, n. 49 che, facendo seguire all'art. 4 del decreto-legge 272/2005 ben ventitré articoli, finiva per ridisegnare l'apparato repressivo in materia di stupefacenti, sostituendo l'art. 73 del DPR n. 309 del 1990 e introducendo, per quanto qui interessa, l'ulteriore disposizione incriminatrice di cui all'art. 75-*bis* comma 6 del citato DPR.

Così come affermato nella suddetta sentenza, è dato rilevare un «difetto di omogeneità, e quindi di nesso funzionale, tra le disposizioni del decreto-legge e quelle, impugnate, introdotte dalla legge di conversione».

Va richiamata sul punto la rigorosa giurisprudenza della Corte costituzionale (in particolare la sentenza n. 22 del 2012 e la successiva ordinanza n. 24 del 2013) con la quale è stata affermata la necessità che la legge di conversione abbia un contenuto omogeneo a quello del decreto-legge, in ossequio all'art. 77 comma secondo della Costituzione.

Ciò in quanto il procedimento di formazione della legge di conversione segue delle regole peculiari, improntate alla semplificazione ed all'osservanza di scadenze temporali rapide, regole che trovano giustificazione nella misura in cui la legge di conversione persegue l'obiettivo di stabilizzare la natura provvisoria del decreto-legge, soggetto a decadenza in assenza di tempestiva conversione.

Quando, invece, la legge di conversione si apra a contenuti ulteriori, disomogenei o non attinenti a quelli propri del decreto-legge, si determina un vizio nella procedura di formazione della legge, per l'uso improprio dello strumento della legge di conversione, astrattamente idoneo a vulnerare le prerogative del Parlamento, ledendo potenzialmente l'ampiezza e la pienezza del dibattito insita nei modi ordinari di formazione della legge.

Tale vizio procedurale di formazione va a colpire, per violazione dell'art. 77 comma 2 Cost, le disposizioni che, contenute nella legge di conversione, si presentino disomogenee rispetto a quelle contenute nel decreto-legge.

Nel caso di specie, come si è visto, l'unica previsione alla quale poteva in ipotesi riferirsi la disposizione dell'art. 75-*bis* comma 6 del DPR era quella dell'art. 4 del decreto-legge, «la cui connotazione finalistica era ed è quella di impedire l'interruzione del programma di recupero di determinate categorie di tossicodipendenti recidivi». Nei confronti dei quali era, al tempo, intervenuta la legge 5 dicembre 2005 n. 251 (cd. legge ex Cirielli) la quale, «con il suo art. 8 aveva aggiunto l'art. 94-*bis* al DPR n. 309/1990 riducendo da quattro a tre anni la pena massima che, per i recidivi, consentiva l'affidamento in prova per l'attuazione di un programma terapeutico di recupero dalla tossicodipendenza; inoltre l'art. 9 della medesima legge aveva aggiunto la lettera c) al comma 9 dell'art. 656 del codice di procedura penale, escludendo la sospensione della esecuzione della pena per i recidivi, anche se tossicodipendenti inseriti in un programma terapeutico di recupero».

Il Governo, ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di garantire la non interruzione dei citati programmi di recupero nei confronti di soggetti tossicodipendenti recidivi, con l'art. 4 del decreto-legge n. 272 del 2005 abrogava il predetto art. 94-*bis* e modificava l'art. 656 comma 9 lett. c) c.p.p. ripristinando la sospensione dell'esecuzione delle pena nei confronti dei tossicodipendenti con un programma terapeutico in atto.

Il Governo, dunque, interveniva con una disposizione di natura processuale in materia di esecuzione della pena, al fine di impedire l'interruzione, nei confronti dei soggetti recidivi condannati, dei programmi di recupero dalla tossicodipendenza.

L'art. 4-*quater*, viceversa, inserendo nel DPR n. 309/1990 l'art. 75-*bis*, comma 6, dava luogo ad una nuova fattispecie incriminatrice a danno del soggetto destinatario di una misura di prevenzione, inadempiente alle prescrizioni in essa contenute, dunque una disposizione, di carattere sostanziale e sanzionatorio, e non già processuale, che nulla ha a che vedere con le finalità di garantire la non interruzione dei programmi di recupero dalla tossicodipendenza e riguarda, evidentemente, la ritenuta necessità di sottoporre a regime punitivo le condotte di inottemperanza alle prescrizioni di polizia, al fine di tutelare l'ordine e la sicurezza pubblica (si veda la rubrica, del suddetto art. 75-*bis*: «provvedimenti a tutela della sicurezza pubblica»).



Tale disposizione va, pertanto, ritenuta affetta dall'analogo vizio procedurale già rilevato da codesta Corte con riguardo ad altre disposizioni (art. 4-bis e 4-vicies) della medesima legge di conversione, per violazione dell'art. 77 comma 2 della Costituzione.

Peraltro, la norma impugnata dovrebbe considerarsi anche priva dei requisiti della necessità e dell'urgenza richiesti dal medesimo art. 77, secondo comma, Cost., il cui difetto, secondo la giurisprudenza costituzionale, non può ritenersi sanato dalla legge di conversione (sentenza n. 171 del 2007).

Non si vede, infatti, quale fosse la straordinaria necessità ed urgenza che permettesse al Governo, ricorrendo allo strumento della decretazione d'urgenza, integrato in sede di conversione, di introdurre una contravvenzione sanzionatoria delle violazioni delle misure di prevenzione suddette.

La rilevanza della questione è data dal fatto che, nel caso di specie, la richiesta di condanna nelle forme del rito speciale previsto dagli artt. 459 e ss. c.p.p. è fondata sulla condotta, obiettivamente accertata dalle forze dell'ordine, di inottemperanza da parte del suddetto P. V. agli obblighi e prescrizioni impostigli dal Questore di Napoli con il richiamato provvedimento del 3.11.2014 e, segnatamente, all'obbligo di presentazione presso la Stazione di polizia individuata all'atto della notifica del provvedimento, nei giorni e nelle ore in esso indicati.

Peraltro, si tratta di una richiesta di condanna che, laddove la contravvenzione citata fosse esente dal vizio denunciato, dovrebbe essere accolta, non sussistendo alcun motivo per emettere una pronuncia di rigetto ovvero una sentenza di non doversi procedere ai sensi dell'art. 129 c.p.p.

Né può accedersi, evidentemente, ad un'interpretazione che preservi la tenuta costituzionale della disposizione in esame giacché ciò che nel caso di specie si contesta è la mancanza di omogeneità tra le originarie norme del decreto-legge n. 272/2005 e la disposizione incriminatrice introdotta dalla legge di conversione, talché è la stessa esistenza della disposizione censurata a dare fondamento al vizio di illegittimità costituzionale.

Si ritiene dunque necessaria una pronuncia elidente, perché i mezzi interpretativi non permettono di giungere ad una lettura della disposizione in esame che ne salvaguardi la tenuta costituzionale.

Va pertanto sollevata, in quanto rilevante e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 75-bis comma 6 del DPR n. 309/1990, come modificato dal decreto-legge n. 272 del 30 dicembre 2005, art. 4-quater, convertito, con modificazioni, nella legge n. 49 del 21 febbraio 2006, per violazione dell'art. 77 comma 2 della Costituzione.

Il presente giudizio viene conseguentemente sospeso sino alla pronuncia della Corte costituzionale sulla questione così sollevata, disponendosi l'immediata trasmissione degli atti di causa alla Corte stessa.

P. Q. M.

Il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Nola chiede che la Corte costituzionale, in accoglimento delle censure di cui alla presente ordinanza, voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 75-bis comma 6 del DPR n. 309/1990, come modificato dal decreto-legge n. 272 del 30 dicembre 2005, art. 4-quater, convertito, con modificazioni, nella legge n. 49 del 21 febbraio 2006, per violazione dell'art. 77 comma 2 della Costituzione.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio.

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri nonché comunicata al Presidente del Senato e al Presidente della Camera dei deputati e all'esito sia trasmessa alla Corte costituzionale insieme al fascicolo processuale e con la prova delle avvenute regolari predette notificazioni e comunicazioni.

Riserva all'esito ogni statuizione in rito e nel merito.

Così deciso in Nola il 18 giugno 2015

Il Giudice per le indagini preliminari: SEPE



N. 248

Ordinanza del 16 settembre 2014 del Tribunale di Treviso nel procedimento penale a carico di Berton Duilio

Reati e pene - Reato di omesso versamento di ritenute certificate - Fatti commessi sino al 17 settembre 2011 - Previsione di una soglia di punibilità inferiore alla soglia di punibilità di 103.291,38 euro.

- Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), art. 10-*bis*.
-

TRIBUNALE DI TREVISO

SEZIONE PENALE

Il Giudice nel procedimento penale n. 829/14 r.g. Trib. pronuncia la seguente Ordinanza. Berton Duilio veniva tratto a giudizio per rispondere del reato di cui all'art. 10-*bis* del decreto legislativo 10 marzo 2000 n. 74, perché nella sua veste di legale rappresentate della ditta «Asolana Società Cooperativa» non versava nei termini previsti per la presentazione della dichiarazione annuale di sostituto d'imposta (modello 770) ritenute alla fonte risultanti dalle certificazioni rilasciate ai sostituiti e relative ad emolumenti erogati nell'anno d'imposta 2008 per un ammontare pari ad € 76.336 e perciò eccedente i 50.000 euro per periodo d'imposta.

Con memoria depositata il 4 luglio 2014 la difesa ha prospettato un'eccezione di illegittimità costituzionale della norma incriminatrice in questione nella parte in cui, con riferimento ai fatti commessi fino al 17 settembre 2011, punisce l'omesso versamento delle ritenute risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituiti anche per importi inferiori ad € 103.291,38; in particolare, la difesa ha richiamato la sentenza n. 80 dell'8 aprile 2014 con la quale la Corte Costituzionale ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 10-*ter* del decreto legislativo 10 marzo 2000 n. 74, nella parte in cui, con riferimento ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011, puniva l'omesso versamento dell'imposta sul valore aggiunta dovuta in base alla relativa dichiarazione annuale, per importi non superiori, per ciascun periodo di imposta, ad € 103.291,38, sostenendo, in estrema sintesi, che si prospetterebbero i medesimi profili di censura costituzionale.

Non vi è dubbio, in primo luogo, che se la questione sollevata fosse fondata sarebbe rilevante nel presente procedimento, atteso che all'imputato viene contestato l'omesso versamento di ritenute risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituiti per un ammontare di € 76.336, in relazione all'anno d'imposta 2008.

Ne consegue che se per i fatti commessi sino al 17 settembre 2011 la punibilità ai sensi dell'art. 10-*bis* fosse limitata alle condotte che comportano un'evasione superiore all'importo di € 103.291,38 l'imputato dovrebbe essere mandato esente da responsabilità penale.

Venendo alla non manifesta infondatezza va premesso, come già ricordato, che la Corte Costituzionale, con sentenza n. 80 dell'8 aprile 2014, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 10-*ter* del decreto legislativo 10 marzo 2000 n. 74, nella parte in cui, con riferimento ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011, puniva l'omesso versamento dell'imposta sul valore aggiunta dovuta in base alla relativa dichiarazione annuale, per importi non superiori, per ciascun periodo di imposta, ad € 103.291,38, e questo, in estrema sintesi, per violazione del principio di uguaglianza rispetto alla disciplina dettata per i reati di cui agli artt. 4 e 5 del medesimo decreto legislativo che prevedevano delle soglie di punibilità più elevate nonostante l'omessa dichiarazione e la dichiarazione infedele costituiscono degli illeciti incontestabilmente più gravi rispetto all'omesso versamento dell'iva dichiarata.

Ciò premesso, ritiene questo Giudice che la questione di illegittimità costituzionale sollevata dalla difesa non sia manifestamente infondata non tanto raffrontando l'art. 10-*bis* con gli artt. 4 e 5 del decreto legislativo n. 74/2000, ma raffrontando l'art. 10-*bis* direttamente con l'art. 10-*ter* così come ricondotto a legittimità costituzionale.

Entrando nel merito, oggi l'art. 10-*ter* del decreto legislativo n. 74/2000, per i fatti commessi fino al 17 settembre 2011, punisce solo chi ometta il versamento dell'iva entro il termine fissato dalla legge quando la somma non pagata superi la soglia di € 103.291,38; l'art. 10-*bis*, invece, per i fatti commessi fino al 17 settembre 2011, punisce per



l'omesso versamento, entro il termine fissato dalla legge, di importi trattenuti quale sostituto quando la somma evasa sia superiore alla soglia di € 50.000 che era anche quella prevista dall'art. 10-ter prima dell'intervento della Consulta.

Ebbene, *prima facie*, tale «differenziazione di importi da scavalcare» ai fini della assunzione di rilevanza penale delle condotte incriminate non è ragionevole, con conseguente violazione dell'art. 3 della Costituzione.

In primo luogo è da escludersi che la suddetta differenziazione possa trovare ragionevole giustificazione nella diversa natura delle somme non versate (iva e trattenute), in quanto, da un lato, trattasi comunque di somme dovute all'erario in adempimento degli obblighi tributari (il che differenzia entrambe le ipotesi dalla fattispecie di cui all'art. 2, comma 1-bis, del decreto legge 12 settembre 1983 n. 463 che riguarda gli obblighi previdenziali, sul punto *cf.*: Corte Costituzionale, 19 maggio 2014, n. 139), dall'altro lato era stato sostanzialmente lo stesso legislatore a sottendere che la diversa natura delle somme non comportasse una differente offensività prevedendo originariamente la medesima soglia di punibilità per le due fattispecie, quella, per l'appunto, di € 50.000.

In secondo luogo, non pare neppure corretto sostenere che la punizione della condotta di cui all'art. 10-bis a partire da una soglia inferiore sia giustificata da un maggiore disvalore derivante dal fatto che il sostituto agisce in un certo qual modo come «esattore» per conto dell'amministrazione finanziaria, trattenendo alla fonte una somma di denaro la cui destinazione naturale è quella di confluire nelle casse dell'erario; a parte la considerazione per la quale una simile osservazione può essere svolta anche per la fattispecie di cui all'art. 10-ter (anche qui il soggetto obbligato riceve da terzi, dal precettore del bene o del servizio, la somma corrispondente all'iva proprio al fine di versarla all'erario con, allora, un originario e preciso vincolo di destinazione che fa ritenere sussistente un obbligo di immediato accantonamento in vista del successivo versamento, *cf.*: Cass. Pen., sez. un., 28 marzo - 17 settembre 2013, n. 37424 e n. 27425), va ulteriormente rilevato che la suddetta impostazione non sembra corrispondere a quella che è la sostanza tributaristica del fenomeno sostitutivo; infatti, il sostituto non trattiene materialmente alcuna somma di denaro dal compenso corrisposto al sostituito: si limita a pagare una somma «al netto della ritenuta», ma non trattiene fisicamente alcun importo, come facilmente desumibile dall'esame di una qualsiasi certificazione spedita al sostituito dove si certifica di avere corrisposto una certa somma con indicazione dell'importo della ritenuta che il sostituto detraerà da quanto a sua volta da lui dovuto al fisco.

Infine, neppure sembra possibile sostenere che la più bassa soglia di punibilità prevista per la fattispecie di cui all'art. 10-bis possa essere giustificata nella maggiore gravità insita nella condotta dal sostituto che, oltre a non versare al fisco le ritenute (come nell'art. 10-ter il soggetto attivo non versa l'iva), rilascia al sostituito una certificazione che dovrebbe considerarsi menzognera, in cui attesta l'avvenuta effettuazione delle ritenute, tenendo conto che tale certificazione viene poi utilizzata dal sostituito per dimostrare di avere assolto al proprio obbligo tributario, ove la ritenuta sia stata effettuata a titolo di imposta, ovvero per dimostrare di avere diritto alla compensazione tra il credito corrispondente alla ritenuta subita ed il proprio debito d'imposta, ove la ritenuta sia stata effettuata in acconto.

Questa argomentazione non regge perché, in primo luogo, il legislatore ha previsto una certificazione delle ritenute operate e non una certificazione dei versamenti effettuati dal sostituto d'imposta, cosicché, da un lato, la certificazione può non essere affatto menzognera (il sostituto ha effettivamente effettuato le ritenute, solo che poi non le versa al fisco), dall'altro lato, il rilascio di tale certificazione non appare strettamente connesso al disvalore della «condotta principale» del sostituto sanzionata penalmente, che è quella dell'omettere il versamento delle ritenute effettuate. In secondo luogo, sotto il secondo profilo, il presupposto che determina il diritto del sostituito a scomputare le ritenute subite non è dato dall'avvenuto rilascio della certificazione, ma dalla circostanza che dette ritenute siano state effettivamente operate dal sostituto; tale interpretazione è confortata dal dato letterale della norma di cui all'art. 4 del d.p.r. 322/1998 che prevede la possibilità per il sostituito di scomputare «le ritenute alla fonte a titolo di acconto operate», senza richiedere che siano anche certificate, nonché dal prevalente orientamento della giurisprudenza tributaria secondo il quale anche il sostituito che non è in possesso della certificazione è liberato dal proprio obbligo tributario se riesce a dimostrare di avere subito la ritenuta attraverso l'esibizione di documenti equipollenti alla certificazione (così, Cass., 2 ottobre 1996, n. 8806; Commissione Tributaria Provinciale di Lecce, 4 marzo 2008, n. 60; Commissione Tributaria di Bari, 16 giugno 2008, n. 48; Commissione Tributaria Provinciale di Teramo, 18 dicembre 2007, n. 198; *contra*, peraltro, Cass., 14 maggio 2008, n. 12072).

Ne discende che neppure l'elemento del rilascio ai sostituiti della certificazione circa l'effettuazione delle ritenute appare in grado di giustificare la differente soglia di punibilità rispetto alla norma di cui all'art. 10-ter del decreto legislativo n. 74/2000.



P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Cost., 23 e seg. legge n. 87/1953,

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis del decreto legislativo 10 marzo 2000 n. 74, nella parte in cui, con riferimento ai fatti commessi fino al 17 settembre 2011, punisce l'omesso versamento delle ritenute risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituiti anche per importi inferiori a € 103.291,38, per le ragioni esplicitate in motivazione.

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.

Sospende il processo sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Manda alla cancelleria per gli adempimenti.

Treviso, 16 settembre 2014

Il Giudice: VETTORUZZO

15C00358

N. 249

Ordinanza del 22 maggio 2015 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Lega Toscana delle Autonomie Locali e Lega delle Autonomie Locali (Legautonomie) contro Comune di Lastra a Signa

Enti locali - Prevista possibilità di distacco temporaneo di propri dipendenti presso gli organismi nazionali e regionali dell'Anci, dell'Upi, dell'Aiccre, dell'Uncem, della Cispel - Mancata previsione della possibilità di distaccare tale personale anche in associazioni diverse da quelle tassativamente indicate.

– Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), art. 271, comma 2.

–

IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE QUINTA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 6889 del 2010, proposto da:

Lega Toscana delle Autonomie Locali, rappresentato e difeso dall'avv. Giuseppe Morbidelli, con domicilio eletto presso Giuseppe Morbidelli in Roma, Via G. Carducci 4;

Contro Comune di Lastra a Signa;

e con l'intervento di *ad adiuvandum*:

Lega delle Autonomie Locali (Legautonomie), rappresentato e difeso dagli avv. Fabio Cintioli, Domenico Ielo e Fabio Elefante, con domicilio eletto presso Fabio Cintioli in Roma, Via Salaria, 259;

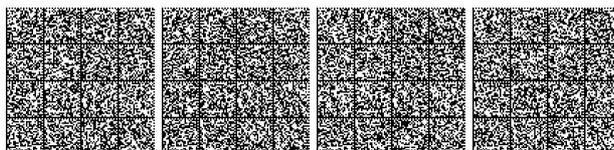
Per la riforma della sentenza del T.A.R. Toscana - Firenze: Sezione II n. 01542/2009, resa tra le parti, concernente diniego distacco dipendente comunale;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 febbraio 2015 il Cons. Francesco Catinella e uditi per le parti gli avvocati Giuseppe Morbidelli e Fabio Elefante;



1. Con la sentenza appellata i Primi Giudici hanno respinto il ricorso proposto dalla Lega Toscana delle Autonomie Locali, associazione regionale di enti locali, aderente alla Lega delle Autonomie Locali (Legautonomie), avverso il provvedimento con il quale il Comune di Lastra a Signa ha respinto la richiesta finalizzata ad ottenere il distacco temporaneo di un dipendente comunale presso la sede dell'associazione ai sensi dell'art. 271, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Con il ricorso in epigrafe specificato la Lega contesta gli argomenti posti a fondamenti del *decisum*.

Ha spiegato intervento adesivo la Legautonomie.

All'esito dell'udienza il Consiglio di Stato, previa adozione di una decisione di reiezione parziale del gravame (sentenza 3 luglio 2012, n. 3883), ha pronunciato l'ordinanza 25 luglio 2012, n. 4217, recante la sollevazione di incidente di legittimità costituzionale dell'art. 271, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), «nella parte in cui esclude la possibilità per gli enti locali di distaccare il proprio personale anche presso associazioni diverse da quelle tassativamente indicate».

Sulla questione la Corte costituzionale ha adottato la sentenza 24 ottobre 2014, n. 241 con cui è stata dichiarata l'inammissibilità della questione per difetto di motivazione.

È stata quindi fissata la nuova udienza del 17 febbraio 2015 all'esito della quale, acquisite le nuove produzioni difensive delle parti, la causa è stata nuovamente trattenuta in decisione.

2. Con la sentenza 3883/2012 cit. questa Sezione ha respinto i primi due motivi di gravame.

In particolare, il Collegio ha reputato non meritevole di positiva valutazione il secondo motivo di gravame con cui parte ricorrente aveva sviluppato la tesi secondo la quale l'elenco — contenuto nell'art. 271, comma 2, T.U.E.L. — delle associazioni, in favore delle quali è consentito il distacco dei dipendenti comunali, non avrebbe carattere tassativo. Si è osservato che, in senso contrario all'assunto svolto dall'appellante e dall'interveniente, si pone, sul piano letterale, il riferimento recato dalla norma alla possibilità, per gli enti locali, di disporre il distacco dei propri dipendenti presso le associazioni specificamente indicate — id est gli organismi nazionali e regionali dell'Ance, dell'Upi, dell'Aiccre, dell'Uncern, della Cispel e sue federazioni — senza l'uso di alcuna locuzione volta a chiarire la caratterizzazione esemplificativa dell'elencazione e la possibilità di estendere la sfera di operatività di tale normativa anche ad altre associazioni di enti locali. Il dato letterale si salda con quello sistematico, visto che lo stesso testo unico, al precedente art. 270, dedicato alla riscossione dei contributi associativi, fa riferimento, al comma 1, alla categoria residuale delle altre associazioni di enti locali diverse da quelle enumerate, così evidenziando quella volontà di estendere la sfera soggettiva di applicazione che, a contrario, fa difetto nella successiva norma dedicata al distacco del personale.

3. Si deve a questo punto nuovamente esaminare, all'esito della restituzione degli atti da parte della Corte delle Leggi, il terzo motivo di ricorso con cui l'appellante, in via subordinata, deduce l'illegittimità costituzionale dell'art. 271, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ove interpretata secondo l'accezione restrittiva ora delineata.

Il Collegio reputa di dover rinnovare il giudizio di rilevanza e di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, con le integrazioni motivazionali relative ai punti su cui si è soffermata la citata sentenza della Corte costituzionale.

Sul piano della rilevanza, giova ribadire che il diniego impugnato è basato proprio sulla ritenuta tassatività dell'elenco delle associazioni contemplate dalla norma in parola.

Quanto alla non manifesta infondatezza, la Sezione osserva che la previsione di un *numerus clausus* di associazioni potenzialmente beneficiarie dei distacchi in esame, oneri economici sono posti in via integrale a carico degli enti locali *a quibus*, fa affiorare dubbi di legittimità costituzionale in relazione ai parametri di cui agli articoli 3, 18, 97, 114, 118, 119 Cost.

4. Quanto al parametro di cui all'art. 3 Cost., questa Sezione rileva che la previsione di un elenco tassativo, che esclude aprioristicamente la possibilità di distacco presso altre associazioni, è di dubbia compatibilità con il principio di eguaglianza, applicabile anche alle persone giuridiche e agli enti collettivi, in quanto consacra una disparità di trattamento a carico delle associazioni diverse da quelle tipizzate, che non possono beneficiare dei distacchi in esame, e degli enti locali che aderiscano a tali associazioni, che non possono giovare del meccanismo normativamente enucleato. Detta disparità è accentuata dalla circostanza che la previsione di un elenco rigido produce una cristallizzazione delle associazioni beneficiarie, avulsa dalla verifica del dato, potenzialmente variabile, dell'effettiva assunzione di un altrettanto o più rilevante grado di rappresentatività e meritevolezza anche da parte di associazioni diverse (vedi Corte costituzionale sentenze nn. 2/1969, 975/1988 e 492/1995, che hanno sottolineato l'esigenza di una verifica periodica, ad opera degli appositi organi amministrativi, della rappresentatività delle associazioni sindacali, escludendo l'ammissibilità dell'individuazione aprioristica, una volta per tutte, di tali associazioni). A questa stregua la norma — che nel caso di specie esclude l'associazione ricorrente nonostante questa abbia dimostrato il suo rilevante grado di rappresentatività



e la finalizzazione della sua azione al soddisfacimento dei bisogni istituzionali degli enti rappresentati — si espone a un possibile rimprovero di irragionevolezza, accentuato dal rilievo sistematico della diversa opzione abbracciata dal citato art. 270 TUEL che, in tema di riscossione dei contributi, mostra invece di annettere rilievo anche al dato dinamico dell'emersione di associazioni di enti locali diverse da quelle elencate dal legislatore.

4.1. Con la rammentata sentenza n. 241/2014 la Consulta ha ritenuto che l'ordinanza di rimessione risulti carente di un'adeguata motivazione, in ordine sia alle ragioni sottese alla formulazione della regola contenuta nella normativa oggetto di censura (di cui viene denunciato esclusivamente il carattere tassativo), sia dei motivi della ritenuta (ma, anch'essa, non altrimenti motivata) omogeneità (quanto a caratteri, struttura associativa, compiti e funzioni) delle associazioni ricorrenti rispetto a quelle contemplate dalla norma, omogeneità che determinerebbe la necessità di estendere ad esse la disciplina in esame. Una tale lacuna risulta, ad avviso del Giudice delle Leggi, ancor più evidente se si pone mente alla mancata considerazione della decisione, pronunciata nel primo grado dello stesso giudizio *a quo*, che ha dichiarato manifestamente infondata analoga questione di legittimità costituzionale, per esclusione del dedotto carattere immotivato e discriminatorio della formulazione dell'elenco di cui alla norma impugnata (sull'assunto che esso «comprende tipologie precise di associazioni di Enti locali, individuandone una per ogni tipologia»: Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, sezione seconda, 14 ottobre 2009, n. 1542).

La pronuncia della Corte costituzionale ha inoltre rimarcato che l'ordinanza di rimessione non è confortata da adeguata motivazione in merito alla configurabilità di quella *eadem ratio* della disciplina impugnata con quella degli evocati *tertia comparationis* (sentenza n. 142 del 2014; ordinanze n. 101 e n. 16 del 2014) che, sola, porterebbe a ritenere «irragionevole», e per ciò stesso arbitraria, la scelta discrezionale del legislatore di differenziare il trattamento di situazioni di comprovata omogeneità. Manca poi la giustificazione dell'auspicata estensione del criterio di «maggiore rappresentatività» (enucleato dalla giurisprudenza della Corte in rapporto alla specificità — di diretta matrice costituzionale — della regolamentazione delle organizzazioni sindacali: da ultimo sentenza n. 231 del 2013) per individuare le associazioni di enti locali destinatarie del beneficio in esame.

4.2. La Sezione ritiene che il doveroso approfondimento sollecitato dalla sentenza della Consulta conduca alle seguenti integrazioni dell'originario ordito motivazionale.

4.2.1. Quanto alla assenza di adeguata valutazione della *ratio* della norma, si rileva che la disposizione, inserita nella parte III del testo unico degli enti locali (artt. 270-272), dedicata alle «associazioni degli enti locali», è espressione di un *favor* per le forme associative degli enti locali. In quest'ottica si iscrive il riconoscimento di benefici (nella specie, distacco del personale dell'ente locale a spese di quest'ultimo) alle associazioni di enti locali aventi dimensione nazionale e articolazione regionale. Trattasi, in definitiva, di un apparato normativo teleologicamente orientato al riconoscimento e alla promozione del valore ascrivito all'associazionismo tra enti locali, in ragione delle attività strumentali poste in essere da tali organismi esponenziali a vantaggio dei compiti istituzionali degli enti locali medesimi.

Si tratta della medesima *ratio* che sorregge altra norma contenuta nello stesso capo III, l'art. 270, che prevede un regime speciale e di favore per la riscossione (mediante ruoli) dei contributi associativi in favore delle associazioni di enti locali, indicando tuttavia, diversamente dalla norma in questa sede in rilievo, «le altre associazioni degli enti locali» in aggiunta a un elenco specifico di associazioni e mostrando, pertanto, di annettere rilievo anche al dato dinamico dell'emersione di associazioni di enti locali diverse da quelle elencate dal legislatore.

Dunque, se la *ratio* che sorregge la prescrizione in esame è il favore per le forme associative in *subiecta materia*, si deve ritenere che una discriminazione astratta, aprioristica e ingiustificata tra associazioni con le medesime caratteristiche sia in potenziale conflitto con il principio di uguaglianza.

Va soggiunto che l'esigenza di contenimento della spesa pubblica, pena la frustrazione del principio che fonda la norma in punto di *favor* per il mondo associativo, non pare compatibile con il potere dello Stato di procedere all'individuazione *ex auctoritate* delle associazioni ammesse al beneficio, così comprimendo la libertà di scelta da parte degli enti locali, nel rispetto dell'autonomia costituzionalmente garantita, delle associazioni che abbiano un certo grado di rappresentatività e omogeneità negli elementi costitutivi.

4.2.2. Quanto al profilo dell'omogeneità tra l'associazione ricorrente e quelle contemplate dalla norma, si deve osservare, per un verso, che dallo Statuto e dalla documentazione in atti si ricava, sulla scorta di dati non oggetto di contestazione, che si tratta di associazione del tutto analoga a quelle elencate dalla legge quanto ad organizzazione (diffusione nazionale e articolazione regionale), attività svolta e scopi associativi (sostegno e supporto agli enti locali nello svolgimento delle attività istituzionali e nel perseguimento degli interessi esponenziali); e che, per altro verso, la capacità rappresentativa è dimostrata dall'adesione dei maggiori Comuni italiani (tra cui Roma, Torino, Napoli, Bologna, Bari), dalla rappresentanza di enti che esprimono oltre 21 milioni di abitanti e dalla legittimazione a partecipare attivamente alle sedute del Consiglio per le Autonomie Locali, organo rappresentativo, a livello regionale, delle autonomie locali.



Si deve poi rimarcare che la norma preferisce alla ricorrente, senza l'esternazione di alcuna ragione percepibile, l'ACCRE e la sua federazione toscana, nonostante si tratti di soggetti che, al pari della Legautonomie e della Lega Toscana, associano enti territoriali disomogenei (comuni, province, regioni, città metropolitane e unioni di comuni). Diversamente da quanto ritenuto dal Primo Giudice, non può risultare elemento idoneo a giustificazione la diversità di disciplina il collegamento dell'ACCRE con organismi di enti locali della comunità europea, trattandosi di profilo non idoneo distinguere, ai fini che in questa sede rilevano, associazioni rappresentative dei soli enti locali in ambito nazionale.

4.2.3. Quanto alla sussistenza di una *eadem ratio* tra la disciplina di cui all'art. 271 e quella delle associazioni sindacali si evidenzia che, pur nelle debite differenze collegate alla materia di riferimento a specifici interessi, viene ugualmente in rilievo una normativa volta a favorire lo sviluppo dell'associazionismo in una prospettiva di valore che non può tollerare discriminazioni ingiustificate, come tali in contrasto con il principio di associazione e di libertà sindacale (v. Corte cost. n. 492/95).

5. Le considerazioni che precedono mettono in luce anche la non manifesta infondatezza del dubbio circa il *vulnus* della libertà di associazione ex art. 18 della Carta Fondamentale, nella misura in cui l'irragionevole preclusione dell'operatività del beneficio di cui all'art. 271, comma 2, cit. in favore di altre associazioni, produce un detenente rispetto all'adesione dell'ente locale a tali associazioni e, per l'effetto, incidendo negativamente sul valore del pluralismo, affievolisce l'esplicazione della libertà di scegliere le associazioni a cui aderire. Sotto altro profilo non è manifestamente infondata la questione relativa al contrasto con l'art. 18 Cost. nella misura in cui la disciplina fin qui tratteggiata sembra produrre una discriminazione, non ancorata a concreti parametri giustificativi, delle associazioni costituite mediante l'estrinsecazione della libertà cristallizzata da detto precetto costituzionale.

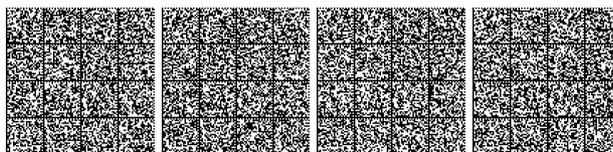
Non assume poi rilievo, al fine di escludere la sussistenza del dedotto profilo di contrasto con le coordinate costituzionali, la circostanza che la possibilità del distacco temporaneo del personale degli enti pubblici presso gli organismi delle associazioni menzionate dalla norma censurata rappresenti una mera facoltà attribuita alla discrezionalità degli enti stessi, posto che proprio l'assoluta inibizione dell'esercizio di tale facoltà impedisce all'ente locale di indirizzarsi verso associazioni non nominate, comprimendo la libertà associativa dell'ente e, al tempo stesso, affievolendo la pretesa di ogni associazione rappresentativa a vedere valutato il proprio interesse in una logica pluralistica e non discriminatoria.

6. Si deve poi osservare, riprendendo le considerazioni prima anticipate, che la differenziazione di regime giuridico tra le associazioni in esame non trova adeguato fondamento nell'esigenza di contenere la spesa pubblica, e nel più generale principio di buon andamento dell'azione amministrativa, visto che, in una prospettiva costituzionalmente orientata che armonizzi i valori in gioco, dette finalità vanno perseguite con la previsione di limiti al personale distaccabile (vedi art. 271, comma 3) e non con la limitazione irragionevole delle associazioni beneficiarie del distacco; e che, sotto altro aspetto, sempre in una prospettiva costituzionalmente orientata, l'esigenza di contenimento della spesa pubblica e di tutela dell'efficienza amministrativa non può essere fronteggiate con l'imposizione statale del novero delle associazioni presso cui gli enti locali possono distaccare il proprio personale ma deve transitare attraverso la valorizzazione della facoltà degli enti locali, espressione dell'autonomia organizzativa costituzionalmente protetta, di scegliere a quali organismi destinare il proprio personale.

Sotto questo profilo la norma statale si appalesa di dubbia costituzionalità per violazione degli articoli 114, 118 e 119 Cost. nella misura in cui lede l'autonomia costituzionalmente garantita degli enti locali nella impedendo, in assenza di ragioni giustificative del limite posto alla sfera di libertà, la scelta discrezionale dell'associazione di riferimento e imponendo un elenco fissato in modo verticistico a livello statale Tale sospetto di compressione della sfera di autonomia risulta viepiù significativo se si considera che la norma in esame è rivolta alla promozione delle associazioni di enti locali e deve, pertanto, tenere nella debita considerazione l'inadmissibile esigenza di preservare la sfera di libertà, costituzionalmente garantita, di tali enti.

Infine, la previsione dell'elencazione tassativa, nella misura in cui discrimina i soggetti che entrano in contatto con gli enti locali, obbligando questi ultimi a condotte amministrative non rispettose del principio di eguaglianza, produce anche una possibile violazione del principio di imparzialità ex art. 97 Cost.

7. Per queste ragioni il Collegio reputa che sia rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in relazione ai parametri di cui agli articoli 3, 18, 97, 114, 118, 119 Cost., dell'art. 271, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nella parte in cui prevede, ai fini dell'individuazione degli organismi presso i quali enti locali, le loro aziende e associazioni dei comuni possono disporre il distacco temporaneo dei propri dipendenti con gli effetti di legge, un elenco nominativo di associazioni e non l'indicazione delle associazioni maggiormente rappresentative degli enti locali.



P. Q. M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta) pronunciando sul ricorso in epigrafe specificato, visti gli articoli 134 della Costituzione e 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione ai parametri di cui agli articoli 3, 18, 97, 114, 118, 119 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 271, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nella parte in cui prevede, ai fini dell'individuazione degli organismi presso i quali enti locali, le loro aziende e associazioni dei comuni possono disporre il distacco temporaneo dei propri dipendenti con gli effetti di legge, un elenco nominativo di associazioni e non l'indicazione delle associazioni maggiormente rappresentative degli enti locali.

Spese al definitivo.

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso.

Ordina che a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti e sia comunicata al Presidente del Consiglio dei ministri.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 17 febbraio 2015 con l'intervento dei magistrati:

Alessandro Pajno, Presidente;
Francesco Caringella, consigliere, estensore;
Manfredo Atzeni, consigliere;
Fabio Franconiero, consigliere;
Luigi Massimiliano Tarantino, consigliere.

Il Presidente: PAJNO

L'estensore: CARINGELLA

15C00359

N. 250

Ordinanza del 13 marzo 2008 del Tribunale di Foggia nel procedimento civile promosso da S.N.C. Di Santi Nicola & C contro Del Giudice S.r.l.

Contratto di agenzia - Indennità all'agente in caso di cessazione del rapporto - Condizioni perché sia dovuta - Sufficienza, in base all'art. 1751, primo comma, del codice civile, nel testo sostituito dal decreto legislativo n. 303 del 1991, di almeno una delle due condizioni (Meritevolezza ed Equità) cumulativamente richieste dalla direttiva n. 86/653/CEE.

- Codice civile, art. 1751, primo comma, nel testo sostituito dall'art. 4 del decreto legislativo 10 settembre 1991, n. 303 (Attuazione della direttiva 86/653/CEE relativa al coordinamento dei diritti degli Stati membri concernenti gli agenti commerciali indipendenti, a norma dell'art. 15 della legge 29 dicembre 1990, n. 428. Legge comunitaria 1990).

TRIBUNALE DI FOGGIA

SECONDA SEZIONE CIVILE

Il giudice esaminati gli atti della causa civile di primo grado iscritta al n. 3544/96 R.G.A.C.,

Rileva: con atto di citazione notificato in data 12 dicembre 1996, la s.n. c. Di Santi Nicola & C., con sede in Vieste, in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, ha convenuto in giudizio, davanti a questo Tribunale, la Del Giudice s.r.l., con sede in Termoli, chiedendone la condanna al pagamento dell'indennità prevista dall'art. 1751 del codice civile in caso di cessazione del rapporto di agenzia.



All'uopo ha esposto: di aver svolto l'attività di agente di commercio per conto della società convenuta, nella zona di Foggia, nel periodo compreso tra l'ottobre del 1992 e il dicembre del 1995, in virtù di due successivi contratti stipulati, rispettivamente, il 20 ottobre 1992 e il 1° settembre 1994; che il rapporto contrattuale dedotto in giudizio è cessato a seguito del recesso operato dalla società preponente con lettera raccomandata del 14 settembre 1995; che ricorre nella fattispecie almeno una delle condizioni alternativamente richieste dall'art. 1751 del codice civile, nel testo sostituito dall'art. 4 del decreto legislativo 10 settembre 1991, n. 303, per il riconoscimento della detta indennità.

Radicatosi il contraddittorio, si è costituita in giudizio la convenuta Del Giudice s.r.l., in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, la quale ha contestato il fondamento della domanda attorea, chiedendone il rigetto. Espletata l'attività istruttoria richiesta da ambo le parti, concretatasi nell'acquisizione di documenti, nell'espletamento dell'interrogatorio formale deferito al legale rappresentante della società convenuta e nell'escussione di numerosi testi, la causa è stata trattenuta in decisione.

Tanto premesso in punto di fatto, ritiene il Tribunale che sia necessario sollevare d'ufficio, ai sensi dell'art. 23, terzo comma, della Legge 11 marzo 1953, n. 87, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1751, primo comma, del codice civile -nel testo, applicabile *ratione temporis* alla presente controversia, sostituito dall'art. 4 del decreto legislativo 10 settembre 1991, n. 303, vigente anteriormente alle modifiche apportate dall'art. 5 del decreto legislativo 15 febbraio 1999, n. 65, in riferimento all'art. 76 della Costituzione.

Va, al riguardo, osservato:

che la norma sospettata di illegittimità costituzionale è applicabile a decorrere dal 10 gennaio 1993, giusta quanto disposto dall'art. 6, secondo comma, del menzionato decreto legislativo n. 303/1991, per cui di essa va tenuto conto ai fini della risoluzione della presente controversia, concernente un rapporto di agenzia svoltosi tra l'ottobre del 1992 e il dicembre del 1995;

che detta norma è stata adottata dal Governo italiano, in virtù della delega conferitagli dal Parlamento con la Legge 29 dicembre 1990, n. 428 (recante «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee»);

che l'art. 1, primo comma, della legge di delega prevedeva che «il Governo è delegato ad emanare, entro il termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, i decreti legislativi recanti le norme occorrenti per dare attuazione alle direttive della Comunità economica europea comprese nell'elenco di cui all'allegato A della presente legge»;

che nel menzionato elenco era compresa anche la direttiva del Consiglio delle Comunità Europee del 18 dicembre 1986 n. 86/653/, relativa al coordinamento dei diritti degli Stati. membri concernenti gli agenti commerciali indipendenti;

che l'art. 2, lettera *f*) della legge di delega disponeva che «i decreti legislativi assicureranno in ogni caso che, nelle materie trattate dalle direttive da attuare, la disciplina disposta sia pienamente conforme alle prescrizioni delle direttive medesime, tenuto anche conto delle eventuali modificazioni intervenute entro il termine della delega»;

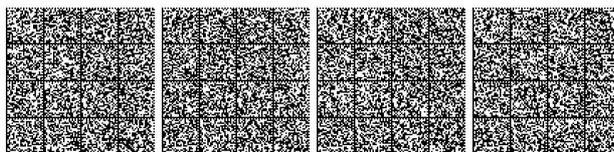
che l'art. 15 della legge di delega, rubricato «Agenti commerciali indipendenti: criteri di delega», disponeva, in particolare, che «l'attuazione della direttiva del Consiglio 86/653/CEE differirà al 1° gennaio 1993 l'entrata in vigore della disciplina che sarà dettata in applicazione degli articoli 17 e 18 della direttiva e al 1° gennaio 1994 l'Applicazione dell'intera normativa ai rapporti già in corso alla data del 1° gennaio».

Ciò posto, va tenuto presente che, ai sensi dell'art. 17, paragrafo 2, lettera *a*) della menzionata direttiva n. 86/653/CEE, richiamato dagli articoli 2, lettera *f*) e 15 della legge di delega, «l'agente commerciale ha diritto ad un'indennità se e nella misura in cui:

abbia procurato nuovi clienti al preponente o abbia sensibilmente sviluppato gli affari con i clienti esistenti e il preponente abbia ancora sostanziali vantaggi derivanti dagli affari con tali clienti;

il pagamento di tale indennità sia equo, tenuto conto di tutte le circostanze del caso, in particolare delle provvigioni che l'agente commerciale perde e che risultano dagli affari con tali. clienti. Gli Stati Membri possono prevedere che tali circostanze comprendano anche l'applicazione o no di un patto di non concorrenza ai sensi dell'art. 20».

Senonchè, il legislatore delegato non ha correttamente recepito nell'ordinamento interno la richiamata direttiva, in quanto, nel sostituire il testo del primo comma dell'art. 1751 del codice civile, ha disposto che «all'atto della cessazione del rapporto il preponente è tenuto a corrispondere all'agente un'indennità se ricorra almeno una delle seguenti condizioni:



l'agente abbia procurato nuovi clienti al preponente o abbia sensibilmente sviluppato gli affari con i clienti esistenti e il preponente riceva ancora sostanziali vantaggi derivanti dagli affari con tali clienti;

il pagamento di tale indennità sia equo, tenuto conto di tutte le circostanze del caso, in particolare delle provvigioni che l'agente perde e che risultano dagli affari con tali clienti».

Così facendo, egli ha violato i criteri direttivi fissati dalla legge di delega, la quale, come si è detto, aveva disposto la piena conformità della emananda disciplina normativa alle prescrizioni della direttiva comunitaria da attuare, e in particolare a quella contenuta nell'art. 17 della direttiva medesima, postulante il concorso cumulativo di ambedue le surriportate condizioni ai fini del riconoscimento - del diritto dell'agente alla corresponsione dell'indennità di fine rapporto.

Di qui la sollevata censura di illegittimità costituzionale, la quale si fonda sulle seguenti argomentazioni giuridiche:

a) a mente dell'art. 76 della Costituzione, «l'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti»;

b) il vizio di legittimità costituzionale può essere determinato, oltre che dalla violazione diretta di una disposizione della Carta fondamentale, anche dalla violazione di una c.d. «norma interposta»; ed è appunto quanto si verifica nel caso di decreto legislativo emanato in contrasto con il contenuto della legge di delega, atteso che la difformità immediatamente rilevabile è quella tra il decreto legislativo e la detta legge, ma al tempo stesso il primo viola l'art. 76 della Costituzione, secondo cui il Governo è tenuto a osservare i limiti, stabiliti dalle Camere nella legge di delega, all'esercizio del potere legislativo delegato.

L'entrata in vigore dell'art. 1751, primo comma, del codice civile, nel testo sostituito dall'art. 4 del decreto legislativo n. 303/1991, ha peraltro determinato l'insorgenza di un contrasto tra la normativa comunitaria e l'ordinamento interno; contrasto rilevato anche dalla Commissione delle Comunità Europee, la quale ha avviato nei confronti dell'Italia un procedimento di infrazione, ritenendo che il nostro Paese non avesse dato corretta attuazione alla direttiva n. 86/653/CEE, avendo trattato le previsioni dei due «trattini» dell'art. 17, paragrafo 2, lettera a) della detta direttiva come due condizioni alternative, invece che cumulative (*cf.*, sul punto, anche la relazione in data 23 luglio 1996 della Commissione, predisposta ai sensi dell'art. 17, paragrafo 6, della direttiva).

Per ovviare alla descritta situazione, sulla base della legge di delega 24 aprile 1998, n. 128 - il cui art. 2, lettera g) contiene nuovamente il criterio direttivo della piena conformità alle prescrizioni delle direttive comunitarie da attuare -, è stato emanato il decreto legislativo 15 febbraio 1999, n. 65 («Adeguamento della disciplina relativa agli agenti commerciali indipendenti, in ulteriore attuazione della direttiva 86/653/CEE del Consiglio del 18 dicembre 1986»), allo scopo di dare più fedele attuazione alla direttiva comunitaria in materia.

In particolare, l'art. 5, primo comma, del citato decreto ha sostituito il primo comma dell'art. 1751 del codice civile, che ora recita: «All'atto della cessazione del rapporto, il preponente è tenuto a corrispondere all'agente un'indennità se ricorrono le seguenti condizioni: l'agente abbia procurato nuovi clienti al preponente o abbia sensibilmente sviluppato gli affari con i clienti esistenti e il preponente riceva ancora sostanziali vantaggi derivanti dagli affari con tali clienti».

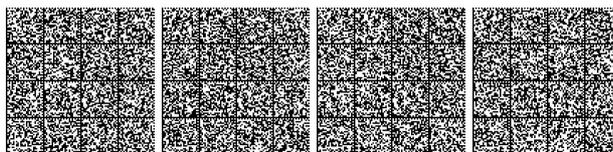
Il pagamento di tale indennità sia equo, tenuto conto di tutte le circostanze del caso, in particolare delle provvigioni che l'agente perde e che risultano dagli affari con tali clienti».

Per effetto di tale intervento correttivo, l'evidenziata antinomia tra il diritto comunitario e l'ordinamento interno può quindi ritenersi superata.

Senonchè, il menzionato art. 5 del decreto legislativo n. 65/1999 è entrato in vigore il 3 aprile 1999 e non può dunque trovare applicazione, in difetto di apposita disciplina transitoria, ai contratti di agenzia già cessati prima di quella data (e tra questi rientra proprio il contratto dedotto in giudizio), dovendo peraltro escludersi la sua natura interpretativa, stante la mancanza di esplicite indicazioni testuali in tal senso e il carattere eccezionale dell'efficacia retroattiva della legge, desumibile dall'art. 11, primo comma, delle preleggi.

Di qui l'indubbia rilevanza della sollevata questione di legittimità costituzionale ai fini della definizione del presente giudizio, nel quale occorre accertare se, in base alla disciplina normativa all'epoca vigente, l'istante Di Santi Nicola & C. s.n.c. abbia o meno diritto alla indennità di cui all'art. 1751 del codice civile, da essa rivendicata nei confronti della convenuta Del Giudice s.r.l..

Invero, se si ritiene che l'art. 1751, primo comma, del codice civile, nel testo novellato dall'art. 4 del decreto legislativo n. 303/1991, applicabile *ratione temporis*, è costituzionalmente illegittimo, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, nella parte in cui, in violazione dei criteri direttivi contenuti nella legge di delega, prevede che «all'atto della cessazione del rapporto il preponente è tenuto a corrispondere all'agente un'indennità se ricorra almeno una delle seguenti condizioni: _», anziché prevedere che «all'atto della cessazione del rapporto il preponente è tenuto a



corrispondere all'agente un'indennità se ricorrono le seguenti condizioni:...», la domanda proposta dalla Di Santi s.n.c. potrà essere accolta nel solo caso di accertata concorrenza di entrambe le condizioni enunciate dalla citata norma; se, invece, si esclude la sussistenza della denunciata illegittimità costituzionale, sarà sufficiente verificare la ricorrenza di una sola delle dette condizioni per riconoscere la fondatezza della pretesa attorea.

Ne discende che il presente giudizio non può essere definito nel merito indipendentemente dalla risoluzione della cennata questione di legittimità costituzionale, tanto più alla luce dei risultati della espletata istruttoria, che potrebbero condurre a un esito della lite diverso a seconda dell'adesione all'una piuttosto che all'altra delle opzioni interpretative innanzi prospettate.

Ove, peraltro, fosse ritenuta inammissibile la pronuncia di una sentenza sostitutiva, nei termini sopra specificati, si chiede che il Giudice delle Leggi, sulla scorta delle medesime argomentazioni giuridiche innanzi svolte, voglia comunque dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1751, primo comma, del codice civile -nel testo, applicabile *ratione temporis*, sostituito dall'art. 4 del decreto legislativo n. 303/1991, vigente anteriormente alle modifiche apportate dall'art. 5 del decreto legislativo n. 65/1999-, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, per violazione dei criteri direttivi stabiliti dagli articoli 2, lettera *f*) e 15 della legge di delega (Legge 29 dicembre 1990, n. 428), disponenti la piena conformità della emananda disciplina normativa alle prescrizioni della direttiva comunitaria da attuare (n. 86/653/CEE del 18 dicembre 1986), e in particolare a quella contenuta nell'art. 17, paragrafo 2), lettera *a*) della citata direttiva, secondo cui «l'agente commerciale ha diritto ad un'indennità se e nella misura in cui:

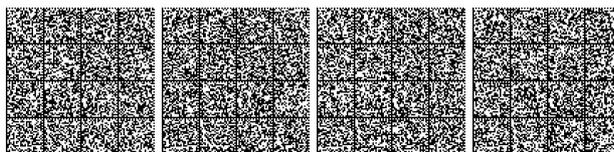
abbia procurato nuovi clienti al preponente o abbia sensibilmente sviluppato gli affari con i clienti esistenti e il preponente abbia ancora sostanziali vantaggi derivanti dagli affari con tali clienti;

il pagamento di tale indennità sia equo, tenuto conto di tutte le circostanze del caso, in particolare delle provvigioni che l'agente commerciale perde e che risultano dagli affari con tali clienti».

Un'eventuale pronuncia caducatoria, non accompagnata da un intervento manipolativo teso a ricondurre il testo della disposizione censurata nell'alveo della legittimità costituzionale, determinerebbe, infatti, la reviviscenza dell'abrogato art. 1751 del codice civile, nel testo sostituito dall'articolo unico della Legge 15 ottobre 1971, n. 911, il quale recava una disciplina dell'indennità per lo scioglimento del contratto di agenzia assai diversa da quella introdotta dal più volte citato art. 4 del decreto legislativo n. 303/1991, limitandosi a stabilire che «all'atto dello scioglimento del contratto a tempo indeterminato, il preponente è tenuto a corrispondere all'agente un'indennità proporzionale all'ammontare delle provvigioni liquidategli nel corso del contratto e nella misura stabilita dagli accordi economici collettivi, dagli usi o, in mancanza, dal giudice secondo equità» e che «da tale indennità deve detrarsi quanto l'agente ha diritto di ottenere per effetto di atti di previdenza volontariamente compiuti dal preponente».

Anche nei detti termini appare, quindi, indubbia la rilevanza della prospettata questione di legittimità costituzionale ai fini della risoluzione della presente vertenza, atteso che, in caso di ritenuta applicabilità della anteriore disciplina di cui alla citata L. n. 911/1971, quale conseguenza della disposta espunzione dall'ordinamento giuridico della norma censurata di incostituzionalità, ben diversi sarebbero i presupposti necessari per l'accoglimento della pretesa attorea.

La proposizione dell'incidente di costituzionalità non può, peraltro, essere evitata da questo giudice attraverso la disapplicazione della norma interna (nella specie, dell'art. 1751, primo comma, del codice civile, nel testo sostituito dall'art. 4 del decreto legislativo n. 303/1991) contrastante con la direttiva comunitaria non correttamente attuata, alla stregua del costante orientamento della Suprema Corte di Cassazione, formatosi sulla scorta della giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità Europee, secondo cui le disposizioni di una direttiva comunitaria non attuata (o non correttamente attuata) hanno efficacia diretta nell'ordinamento dei singoli Stati membri -sempre che siano incondizionate e sufficientemente precise e lo Stato destinatario sia inadempiente per l'inutile decorso del termine accordato per dare attuazione alla direttiva- limitatamente ai rapporti tra le autorità dello Stato inadempiente ed i singoli soggetti privati (cosiddetta efficacia verticale), e non anche nei rapporti interprivati (cosiddetta efficacia orizzontale), in quanto esclusivamente in tal senso si è pronunciata -sin dalla sentenza 26 febbraio 1986 nella causa n. 152/84 (Marshall *c/* Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority) - la giurisprudenza della Corte di Giustizia europea (vinColante per i giudici nazionali), la quale non ha affatto superato il principio che le direttive obbligano esclusivamente gli Stati alla loro attuazione mediante strumenti normativi interni (talchè l'applicazione delle loro disposizioni ai singoli è soltanto l'effetto indiretto delle disposizioni interne che le recepiscono), ma ha -più limitatamente- stabilito che lo Stato non può, opporre ai singoli l'inadempimento, da parte sua, degli obblighi impostigli dalla direttiva, per cui risponde, nei loro confronti, dei danni derivanti da tale inadempimento (*cf.*, in tal senso, Cass. n. 23937/06; Cass. n. 3762/04; Cass. n. 752/02; Cass. n. 4817/99; Cass. n. 11571/97; Corte di giustizia C.E. 14 luglio 1994, causa n. 91; Corte di giustizia 7 marzo 1996, causa n. 192/94; Corte di giustizia 26 settembre 1996, causa n. 168/95).



Oltretutto, nel caso in esame, la disposizione normativa sospettata di illegittimità costituzionale non appare volta a limitare o sopprimere l'autonomia privata in vista della realizzazione di interessi di cui è direttamente titolare la Pubblica Amministrazione, sicché neppure può invocarsi il principio di diritto enunciato in talune pronunce della Suprema Corte, secondo cui, ricorrendo la descritta situazione, il giudice nazionale deve disapplicare la norma interna incompatibile con la direttiva comunitaria anche quando la controversia è formalmente intervenuta tra soggetti privati (*cf.*, in tal senso, Cass. n. 3914/02; Cass. n. 4817/99).

Non può, infine, esservi spazio, a fronte dell'inequivoco tenore letterale della norma («se ricorra almeno una delle seguenti condizioni»), per una interpretazione adeguatrice del suo testo, idonea a sottrarlo al denunciato contrasto con il parametro costituzionale evocato, un simile risultato potendo essere ottenuto solo a costo di stravolgere il valore semantico delle espressioni usate dal legislatore delegato, in palese violazione del fondamentale canone ermeneutico fissato dall'art. 12, primo comma, delle preleggi, secondo cui «nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole, secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore»; del resto, il ricorso all'interpretazione adeguatrice è consentito nella sola ipotesi in cui la norma offra più possibilità interpretative, l'una conforme e l'altra difforme rispetto ai principi della Costituzione (*cf.*, in tal senso, Cass. Sez. Unite, n. 1994/03), ma non anche quando -come appunto nella specie- la norma sospettata di incostituzionalità, nella sua chiara formulazione letterale, impone un'unica soluzione interpretativa.

Per le esposte ragioni, si rende quindi necessario disporre l'immediata trasmissione degli atti alla Consulta, perché risolva la sollevata questione di legittimità costituzionale; nelle more il presente giudizio deve rimanere sospeso.

P. Q. M.

Il Tribunale di Foggia - seconda sezione civile, in composizione monocratica;

Visti gli articoli 1 della Legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della Legge 11 marzo 1953, n. 87;

Solleva d'ufficio la questione di legittimità costituzionale del primo comma dell'art. 1751 del codice civile - nel testo, applicabile ratione temporis alla presente controversia, sostituito dall'art. 4 del decreto legislativo 10 settembre 1991, n. 303, vigente anteriormente alle modifiche apportate dall'art. 5 del decreto legislativo 15 febbraio 1999, n. 65 -, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, nella parte in cui, in violazione dei criteri direttivi stabiliti dagli articoli 2, lettera f) e 15 della legge di delega (Legge 29 dicembre 1990, n. 428), disponenti la piena conformità della disciplina normativa da emanare alle prescrizioni della attuanda direttiva del Consiglio delle Comunità Europee n. 86/653 del 18 dicembre 1986, e in particolare a quella contenuta nell'art. 17, paragrafo 2, lettera a), della citata direttiva, secondo cui «l'agente commerciale ha diritto ad un'indennità se e nella misura in cui:

abbia procurato nuovi clienti al preponente o abbia sensibilmente sviluppato gli affari con i clienti esistenti e il preponente abbia ancora sostanziali vantaggi derivanti dagli affari con tali clienti;

il pagamento di tale indennità sia equo, tenuto conto di tutte le circostanze del caso, in particolare delle provvigioni che l'agente commerciale perde e che risultano dagli affari con tali clienti», prevede che «all'atto della cessazione del rapporto il preponente è tenuto a corrispondere all'agente un'indennità se ricorra almeno una delle seguenti condizioni:

l'agente abbia procurato nuovi clienti al preponente o abbia sensibilmente sviluppato gli affari con i clienti esistenti e il preponente riceva ancora sostanziali vantaggi derivanti dagli affari con tali clienti;

il pagamento di tale indennità sia equo, tenuto conto di tutte le circostanze del caso, in particolare delle provvigioni che l'agente perde e che risultano dagli affari con tali clienti»;



dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;
sospende il presente giudizio in attesa della risoluzione della sollevata questione di legittimità costituzionale;
ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Foggia, 7 marzo 2008

Il Giudice: CHIECA

15C00368

N. 251

*Ordinanza del 4 maggio 2015 della Corte d'appello di Firenze nel procedimento civile
promosso da Rabizzi Ernesto ed altri contro CONSOB*

Sanzioni amministrative - Sanzioni amministrative emesse dalla CONSOB nei confronti di esponenti del consiglio di amministrazione del Monte dei Paschi di Siena - Prevista opposizione alla Corte d'appello in camera di consiglio.

- Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), art. 195, comma 7.
-

LA CORTE D'APPELLO DI FIRENZE

SEZIONE I CIVILE

Composta dai Signori Magistrati:

Dott. Giulio De Simone Presidente rel.;

Dott. Andrea Riccucci Consigliere;

Dott. Domenico Paparo Consigliere;

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile iscritta al n. 390/2014 del ruolo della volontaria giurisdizione di questa Corte e vertente tra Ernesto Rabizzi, Fabio Borghi, Graziano Costantini, Alfredo Monaci ed Andrea Pisaneschi, rappresentati e difesi dagli Avv.ti Prof. Sergio Menchini, Paolo Luccarelli, Barbara Terranova e Gian Luca De Angelis in forza di procura in calce al ricorso in opposizione ed elettivamente domiciliati in Firenze presso lo studio dell'Avv. Isabella Vellucci in via Settembrini n. 18, ricorrenti e Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (CONSOB) in persona del presidente e legale rappresentante Dott. Giuseppe Carlo Ferdinando Vegas, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Salvatore Providenti, Gianfranco Randisi, Alessandra Atripaldi ed Elisabetta Cappariello, appartenenti alla Consulenza legale interna, come da procura a margine della comparsa di costituzione e risposta, elettivamente domiciliati in Firenze presso lo studio dell'Avv. Andrea Vannini, studio Paratore Pasquetti & Partners, in via Pasquale Villari n. 39, resistente e con intervento del P.G.

La Corte letti gli atti del procedimento, osserva quanto segue:

la Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (d'ora in avanti, anche solo Consob) con delibera n. 18866 in data 18/04/2014 ha applicato a Ernesto Rabizzi, Fabio Borghi, Graziano Costantini, Alfredo Monaci ed Andrea Pisaneschi (unitamente ad altri esponenti della Banca Monte dei Paschi di Siena variamente sanzionati - obbligata in solido la Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A.) una sanzione pecuniaria amministrativa per una serie di violazioni asseritamente compiute nella rispettive qualità componenti del consiglio d'amministrazione della Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A.;

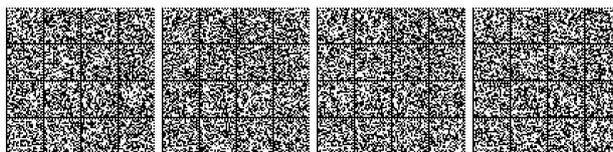


avverso tale delibera hanno proposto opposizione a questa Corte, ex art. 195 comma 4 del D.lgs. 58/98, gli interessati, deducendo, oltre a motivi di merito, motivi attinenti ai connotati del procedimento sanzionatorio dinanzi alla Consob ed alla disciplina dell'opposizione dinanzi alla corte d'appello;

in sintesi, gli opposenti hanno sostenuto che la delibera sanzionatoria deve ritenersi illegittima per essere stati violati i principi del contraddittorio, della conoscenza degli atti istruttori e della distinzione fra funzioni istruttorie e funzioni decisorie posti dall'art. 195 comma 2 del TUF, e quelli posti dall'art. 24 comma 1 della legge 262/2005, e ciò in quanto: - la Consob allo scopo della disciplina al suo interno del procedimento sanzionatorio aveva adottato le delibere n. 15131 del 5 agosto 2005 e n. 15086 del 21 giugno 2005 (la prima relativa ai termini ed al responsabile del procedimento, e la seconda agli altri aspetti funzionali); - per effetto di quanto sopra gli interessati hanno la possibilità di presentare deduzioni all'Ufficio Sanzioni Amministrative (cui in precedenza la Divisione operativa ha trasmesso gli atti del procedimento e le sue valutazioni), e questo, considerate le valutazioni della Divisione operativa e le deduzioni dell'interessato, formula le sue conclusioni in ordine alla sussistenza o meno della violazione ed alla misura della sanzione da applicare, conclusioni delle quali è destinataria la Commissione che, in composizione collegiale, deve poi stabilire se accogliere o meno la proposta dell'Ufficio Sanzioni Amministrative; - tale procedimento contrasta con il principio del contraddittorio in quanto nella fase finale del procedimento ed immediatamente precedente la decisione della Commissione il soggetto interessato non è posto in grado di svolgere le sue difese; ciò in quanto interessato non può interloquire con la Commissione (in sostanza la Commissione in composizione collegiale non può "... farsi una sua idea della vicenda oggetto della proposta sanzionatoria e si limita a ratificare l'operato svolto dagli uffici" - così a pag. 6 dell'atto di opposizione); - la violazione del principio di conoscenza degli atti istruttori deriva dal fatto che la proposta dell'Ufficio Sanzioni Amministrative non viene portata a conoscenza degli interessati, nonostante contenga sempre elementi nuovi quali quelli attinenti alla quantificazione della sanzione amministrativa in relazione ai criteri di cui all'art. 11 della legge 689/1989; - è esclusa la distinzione tra funzioni istruttorie e decisorie in quanto, nonostante vi sia una distinzione di ruoli fra gli Uffici, non v'è una "concreta indipendenza nell'esame delle questioni sottoposte": ciò in quanto la Commissione, ricevendo la proposta dell'Ufficio Sanzioni Amministrative "perde la sua autonomia di giudizio" in quanto alla proposta non si contrappone un'attività difensiva dell'interessato e la Commissione non ha poteri di indagine ed approfondimento cosicché, di fatto, l'attività decisoria che dovrebbe essere demandata alla Commissione è rimessa all'Ufficio Sanzioni Amministrative preposto ad attività istruttoria; - elementi a conforto della tesi della illegittimità dello specifico procedimento sanzionatorio devono trarsi dalla sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo in data 4 marzo 2014 (Grande Stevens/Italia ricorso n. 18640/10) con la quale, in relazione al procedimento sanzionatorio di cui all'art. 187-septies TUF (eguale a quello di cui all'art. 195 dello stesso TUF), sono stati accertati vizi dovuti: a) al fatto che la relazione dell'Ufficio Sanzioni Amministrative non viene comunicata agli interessati i quali, quindi, non possono difendersi proprio sul documento in relazione al quale la Consob fonda la propria decisione; b) gli interessati non hanno la possibilità di interrogare o far interrogare le persone ascoltate dagli Uffici della Consob durante l'istruttoria; c) gli interessati non hanno la possibilità di partecipare alla seduta nella quale la Commissione in composizione collegiale decide sull'applicazione della sanzione; - sempre in tale sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo è stato affermata per la Commissione la sussistenza della indipendenza ma non anche dell'imparzialità in quanto gli Uffici preposti all'istruttoria e la Commissione "... non sono che dei rami dello stesso organo amministrativo, che agiscono sotto l'autorità e la supervisione di uno stesso Presidente" e ciò comporta "... l'esercizio consecutivo delle funzioni di inchiesta e di decisione nel seno di una stessa istituzione, ciò che è compatibile, ad avviso della Corte, con l'esigenza di imparzialità";

il procedimento di opposizione dinanzi alla Corte d'appello (art. 195 comma 4 del D.lgs. 58/98) è camerale, come reso evidente dall'art. 195 comma 7 del D.lgs. cit. ("La Corte d'appello decide sull'opposizione in camera di consiglio, sentito il pubblico ministero, con decreto motivato");

gli opposenti nella sostanza deducono l'illegittimità della delibera sanzionatoria per carenze di contraddittorio che si collocano all'interno del procedimento Consob, ma non pare corretto valutare le garanzie di difesa per segmenti del procedimento, prescindendo dalla considerazione della fase eventuale, a cognizione piena, dinanzi all'autorità giudiziaria; al riguardo occorre richiamare i principi espressi dalla Corte EDU nella detta sentenza n. 18640 del 4 marzo 2014 resa in un caso in cui si discuteva di sanzioni per illeciti ex art. 187-ter TUF dalla Corte stessa qualificate come sostanzialmente di natura penale; giova al riguardo ricordare che giusta tale sentenza (cfr. paragrafo 94) "... al fine di stabilire la sussistenza di una «accusa in materia penale», occorre tener presente tre criteri: la qualificazione giuridica della misura in causa nel diritto nazionale, la natura stessa di quest'ultima, e la natura e il grado di severità della «sanzione» (Engel e altri c. Paesi Bassi, 8 giugno 1976, § 82, serie A n. 22). Questi criteri sono peraltro alternativi e non cumulativi: affinché si possa parlare di «accusa in materia penale» ai sensi dell'articolo 6 § 1, è sufficiente che il reato in causa sia di natura «penale» rispetto alla Convenzione, o abbia esposto l'interessato a una sanzione che, per natura e livello di gravità, rientri in linea generale nell'ambito della «materia penale». Ciò non impedisce di adottare un approc-

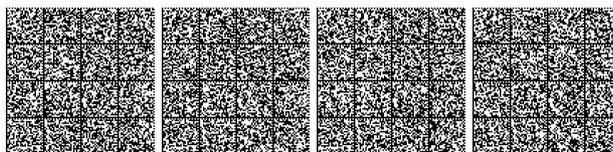


cio cumulativo se l'analisi separata di ogni criterio non permette di arrivare ad una conclusione chiara in merito alla sussistenza di una «accusa in materia penale» (Jussila c. Finlandia [GC], n. 73053/01, §§ 30 e 31, CEDU 2006-XIII, e Zaicevs c. Lettonia, n. 65022/01, § 31, CEDU 2007-IX (estratti)); parimenti occorre richiamare la giurisprudenza della Corte cost. (in particolare sentenza n. 104 del 2014) per la quale tutte le misure di carattere punitivo afflittivo (ivi comprese evidentemente quelle che l'ordinamento interno qualifica come sanzioni amministrative) devono essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto (principio espresso agli effetti della irretroattività delle disposizioni che introducono sanzioni amministrative);

premesso che non è incompatibile con la Convenzione affidare la repressione di violazioni ad una autorità amministrativa quale è la Consob (paragrafo 138 sentenza Corte EDU cit.), il rispetto della Convenzione, a prescindere da carenze di contraddittorio che possano essersi verificate in alcune fasi del procedimento, viene assicurato dalla possibilità di ricorrere ad un giudice dotato di giurisdizione piena quale è la Corte d'appello; la conclusione cui è giunta la Corte EDU è stata, quindi, nel senso che "... il procedimento dinanzi alla CONSOB non soddisfacesse tutte le esigenze dell'articolo 6 della Convenzione, soprattutto per quanto riguarda la parità della armi tra accusa e difesa e il mancato svolgimento di una udienza pubblica che permettesse un confronto orale"; nonostante quanto precede la Corte ha escluso una automatica violazione dell'art. 6 della Convenzione proprio in quanto: 1) non era contrario alla Convenzione che le sanzioni, giusta la normativa interna, fossero inflitte da un'autorità amministrativa quale è la Consob; 2) occorreva che i soggetti destinatari passivi dei provvedimenti sanzionatori potessero impugnarli dinanzi ad un tribunale in grado di dare una decisione nel rispetto dell'art. 6 della Convenzione; 3) ciò era avvenuto nella fattispecie in quanto gli interessati si erano avvalsi della possibilità di impugnare le sanzioni inflitte dinanzi alla Corte d'appello di Torino; il problema secondo la Corte EDU atteneva allo stabilire se tale Corte d'appello fosse "organo dotato di piena giurisdizione" ai sensi della sua giurisprudenza (questione risolta in senso affermativo), e se l'udienza svolta dinanzi a tale giudice fosse stata pubblica; è proprio in riferimento alla assenza di udienza pubblica che la Corte EDU è giunta alla conclusione della violazione della Convenzione ("161. Alla luce di quanto esposto, la Corte ritiene che, anche se il procedimento dinanzi alla CONSOB non ha soddisfatto le esigenze di equità e di imparzialità oggettiva dell'articolo 6 della Convenzione, i ricorrenti hanno beneficiato del successivo controllo da parte di un organo indipendente e imparziale dotato di piena giurisdizione, in questo caso la Corte d'appello di Torino. Tuttavia, quest'ultima non ha tenuto un'udienza pubblica, fatto che, nel caso di specie, ha costituito una violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione."); la pubblicità dell'udienza, nell'assunto espresso dalla Corte EDU in tale decisione, ha, quindi, assunto una funzione centrale e di necessaria chiusura del sistema delle garanzie;

per altro la giurisprudenza della Corte EDU in ordine alla imprescindibilità della udienza pubblica agli effetti del rispetto dell'art. 6 § 1 della Convenzione non esprime un principio assoluto valido per tutti i casi; ad es. nella sentenza in data 23 novembre 2006 nel caso Jussila contro Finlandia la Corte EDU dopo aver ribadito che tenere un'udienza pubblica è un principio fondamentale posto dall'art. 6 della Convenzione e che tale principio è di particolare importanza nella materia penale, ha osservato che "... l'obbligo di tenere un'udienza pubblica non è assoluto. L'articolo 6 non esige necessariamente di tenere udienza in tutti i procedimenti. Ciò vale, in particolare, per i casi che non sollevano questione di credibilità o che non scatenano controversia sui fatti che necessitano di una udienza e per i quali i tribunali possono pronunciarsi in modo equo e ragionevole sulla base delle conclusioni presentate dalle parti e di altri elementi. Inoltre, la Corte ha riconosciuto che le autorità nazionali possono tener conto dei problemi di efficienza ed economicità, ritenendo, per esempio, che organizzazione sistematica di dibattiti possa costituire un ostacolo alla particolare diligenza richiesta in materia di sicurezza sociale ed, in definitiva, impedire il rispetto di un termine ragionevole ai sensi dell'articolo 6 § 1 ..."; ancora in tale sentenza è stato osservato che "... in un procedimento di prima ed ultima istanza, l'udienza deve essere tenuta, salvo circostanze eccezionali che giustifichino di farne a meno ... l'esistenza di tali circostanze dipende in gran parte dalla natura dei problemi di cui i tribunali sono investiti, e non dalla frequenza dei casi in cui si presentano ...";

la sanzione inflitta agli oppositori deve essere qualificata di natura *lato sensu* penale, nonostante l'ordinamento interno la qualifichi formalmente come sanzione amministrativa, in quanto sono vincolanti l'interpretazione data dalla Corte EDU e l'indicazione da essa fornita dei criteri in relazione ai quali vagliare l'effettiva natura di una sanzione; chiarito che la qualificazione data dall'ordinamento interno non è dirimente, in quanto occorre verificare se una sanzione sia di natura "penale" agli effetti della applicazione della Convenzione, non può non considerarsi la particolare gravità afflittiva della sanzione pecuniaria prevista dall'art. 190 del D.lgs. 58/98, per la violazione dell'art. 21 dello stesso D.lgs. in un importo da € 2.500,00 ad € 250.000,00; al riguardo occorre precisare che deve aversi riguardo, agli effetti che qui interessano, alla sanzione edittale e non a quella in concreto irrogata in quanto, ovviamente, l'individuazione della natura della sanzione prescinde dalle circostanze che ne determinano la modulazione fra il minimo ed il massimo; convince ulteriormente della detta natura *lato sensu* penale l'esclusione, disposta dall'art. 190 del D.lgs. 58/98 dell'applicabilità dell'art. 16 legge 689/81 (pagamento in misura ridotta), e soprattutto il regime pubblicitario



proprio delle sanzioni Consob; al riguardo occorre ricordare che giusta l'art. 195 comma 3 del D.lgs. 58/98 "Il provvedimento di applicazione delle sanzioni è pubblicato per estratto nel Bollettino della Banca d'Italia o della CONSOB. La Banca d'Italia o la CONSOB, tenuto conto della natura della violazione e degli interessi coinvolti, possono stabilire modalità ulteriori per dare pubblicità al provvedimento, ponendo le relative spese a carico dell'autore della violazione, ovvero escludere la pubblicità del provvedimento, quando la stessa possa mettere gravemente a rischio i mercati finanziari o arrecare un danno sproporzionato alle parti": la previsione di pubblicità (nel caso in esame è stata confermata la pubblicità normalmente prevista per estratto nel Bollettino della Consob), estensibile a forme ulteriori (quali la pubblicità su quotidiani), evidenzia ulteriormente il carattere afflittivo della sanzione, in ragione delle ripercussioni negative sull'immagine del soggetto colpito dal provvedimento sanzionatorio;

le considerazioni che precedono evidenziano una questione di legittimità costituzionale dell'art. 195 comma 7 del D.lgs. 58/98, norma che potrebbe essere in contrasto con l'art. 117 Cost. in quanto non conforme all'art. 6 della Convenzione;

la questione oltre ad essere non manifestamente infondata, è rilevante in questo giudizio in quanto, accertata la natura *lato sensu* penale della sanzione giusta i vincolanti criteri di valutazione posti dalla Corte EDU, dovendo questa Corte d'appello necessariamente seguire il rito camerale imposto dall'art. 195 comma 7 del D.lgs. 58/98 (senza che sia possibile una diversa interpretazione, salvo una inammissibile disapplicazione della norma, e senza che sia possibile introdurre il correttivo della pubblicità dell'udienza che, di per sé, renderebbe non camerale il procedimento), ed essendo il rito camerale, per definizione, caratterizzato dalla assenza di una pubblica udienza, essendo il giudizio di opposizione, secondo la giurisprudenza della Corte EDU suscettibile di integrare, in presenza di determinate condizioni, il sistema di garanzie che deve connotare il procedimento sanzionatorio, ove un giudizio che si svolge con il rito camerale fosse al riguardo inidoneo, la conclusione obbligata sarebbe l'eccepita illegittimità del procedimento sanzionatorio e del provvedimento sanzionatorio che lo conclude;

preme rilevare che il sospetto di non conformità a Costituzione (art. 117 comma 1) investe l'art. 195 comma 7 del D.lgs. 58/98, e non anche le norme del codice di rito che prevedono il rito camerale; la Corte costituzionale in ordine a tale rito si è già espressa, ed occorre segnatamente ricordare la sentenza 543/1989 con la quale è stato affermato che secondo la costante giurisprudenza della Corte stessa "... Il procedimento camerale non è di per sé in contrasto con il diritto di difesa, in quanto l'esercizio di questi ultimo è variamente configurabile dalla legge, in relazione alle peculiari esigenze dei vari processi 'purché ne vengano assicurati lo scopo e la funzione', cioè la garanzia del contraddittorio, in modo che sia escluso ogni ostacolo a far valere le ragioni delle parti"; nella stessa sentenza è stato osservato che "... L'adozione della procedura camerale, anche nei casi in cui si è in presenza di elementi di giurisdizione contenziosa, risponde dunque a criteri di politica legislativa, inerenti alla valutazione che il legislatore compie circa l'opportunità di adottare determinate forme processuali in relazione alla natura degli interessi da regolare ed, in quanto tale, sfugge quindi al sindacato di questa Corte nei limiti in cui, ovviamente, non si risolve nella violazione di specifici precetti costituzionali e non sia viziata da irragionevolezza (ordinanza n. 748 del 1988 e sentenza n. 142 del 1970)"; la Corte cost. nella detta sentenza, non ha mancato di rilevare che il rito camerale non viola il diritto di prova in quanto "... anche nel rito camerale in appello è possibile acquisire ogni specie di prova preconstituita e procedere alla formazione di qualsiasi prova costituenda, purché il relativo modo di assunzione — comunque non formale nonché atipico — risulti, da un lato, sempre compatibile con la natura camerale del procedimento, e, dall'altro, non violi il principio generale della idoneità degli atti processuali al raggiungimento del loro scopo ...";

la questione però non è quella di stabilire se il rito camerale assicuri sufficientemente la difesa od il contraddittorio, bensì quella di stabilire se un'opposizione avanti ad un giudice dotato di giurisdizione piena ma vincolato al rito camerale possa integrare carenze del procedimento sanzionatorio Consob; una risposta negativa al quesito porrebbe il detto art. 195 comma 7 del D.lgs. in contrasto con art. 6 § 1 della Convenzione e, quindi, con l'art. 117 Cost.; il dubbio al riguardo non è manifestamente infondato stante la ricordata giurisprudenza della Corte EDU laddove ha segnalato la particolare importanza dell'udienza pubblica quando si discute di sanzioni penali; certo, come si è detto, il principio della pubblicità dell'udienza non è stato espresso in termini assoluti, e la necessità o meno di una pubblica udienza va ricostruita in relazione alla natura della questione controversa, ma tale operazione si risolve nel giudizio di conformità all'art. 117 comma 1 Cost. della detta norma, conformità sulla quale questa Corte non può non esprimere un dubbio sulla base della giurisprudenza della Corte EDU (analoga questione, per altro, risulta sollevata recentemente dalla Corte d'appello di Genova; con ordinanza 10 dicembre 2014 - 8 gennaio 2015).



P. Q. M.

La Corte, visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 195 comma 7 del D.lgs. 24 febbraio 1998 n. 58 in relazione all'art. 117 comma 1 della Costituzione;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il presente giudizio;

Ordina che a cura della Cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al pubblico ministero, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri;

Dispone altresì che l'ordinanza venga comunicata anche ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Firenze in camera di consiglio il 15 gennaio 2015.

Il Presidente: DE SIMONE

15C00361

N. 252

*Ordinanza dell'11 giugno 2015 della Corte d'appello di Firenze
nel procedimento civile promosso da Mussari Giuseppe contro CONSOB*

Sanzioni amministrative - Sanzioni amministrative emesse dalla CONSOB nei confronti di esponenti del consiglio di amministrazione del Monte dei Paschi di Siena - Prevista opposizione alla Corte d'appello in camera di consiglio.

– Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), art. 195, comma 7.

LA CORTE D'APPELLO DI FIRENZE

SEZIONE I CIVILE

Composta dai signori magistrati:

dott. Giulio De Simone, Presidente rel.;

dott. Andrea Riccucci, consigliere;

dott. Domenico Paparo, consigliere;

Ha pronunciato il seguente,

DECRETO

nella causa civile iscritta al n. 419/2014 del ruolo della volontaria giurisdizione di questa Corte e vertente tra Giuseppe Mussari, rappresentato e difeso dagli avv.ti Sido prof. Bonfatti, Federica Nicolini e Maddalena Gajo in forza di procura a margine del ricorso in opposizione ed elettivamente domiciliato in Firenze presso lo studio dell'avv. Gajo in via del Pellegrino n. 26.

Ricorrente e Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) in persona del Presidente e legale rappresentante dott. Giuseppe Carlo Ferdinando Vegas, rappresentata e difesa dagli avv.ti Salvatore Providenti, Maria Letizia Ermetes, Gianfranco Randisi, Annunziata Palombella ed Elisabetta Cappariello, appartenenti alla consulenza legale interna, come da procura a margine della comparsa di costituzione e risposta, elettivamente domiciliata in Firenze presso lo studio dell'avv. Andrea Vannini, studio Paratore Pasquetti & Partners, in via Pasquale Villari n. 39;



Resistente con l'intervento del P.G. in sede la Corte letti gli atti del procedimento, osserva quanto segue:

nei confronti dell'avv. Giuseppe Mussari la CONSOB procedeva a notificare quattro distinti provvedimenti sanzionatori, adottati con altrettante delibere: la delibera n. 18856, adottata il 9 aprile 2014; b) la delibera n. 18886, adottata il 18 aprile 2014; c) la delibera n. 18885, adottata il 17 maggio 2014; d) la delibera n. 18924, adottata il 21 maggio 2014. L'interessato proponeva reclamo avverso tutti i suddetti provvedimenti, procedendo a notificare un unico ricorso in data 19 giugno 2014. Eccepiva anzitutto l'inesistenza delle notificazioni delle delibere, per vizi afferenti la procedura sanzionatoria; deduceva l'illegittimità dei provvedimenti, per vizi inerenti la composizione dell'organo che li aveva emanati, il procedimento in esito al quale erano stati pronunciati, la violazione del principio del *ne-bis in idem*, l'illegittimo frazionamento delle contestazioni. Eccepiva, nello specifico dei singoli provvedimenti, l'intervenuta prescrizione dell'eventuale illecito, l'erroneità del giudizio, la propria carenza di responsabilità. La CONSOB si costituiva, eccependo la tardività dell'opposizione spiegata in ordine a tre delle quattro delibere notificate e contestando nel merito le difese dell'interessato. All'udienza camerale fissata per la comparizione delle parti i difensori dell'opponente chiedevano termini per il deposito di ulteriori difese, termini che erano concesso ad entrambe le parti ed erano in concreto utilizzati soprattutto per trattare ulteriormente i temi della validità delle notificazioni delle delibere e del ricorso in opposizione.

In sintesi, l'opponente ha sostenuto che la delibera sanzionatoria deve ritenersi illegittima per essere stati violati i principi del contraddittorio, della conoscenza degli atti istruttori e della distinzione fra funzioni istruttorie e funzioni decisorie posti dall'art. 195 comma 2 del TUF, e quelli posti dall'art. 24 comma 1 della legge n. 262/2005, e ciò in quanto: — la Consob, allo scopo della disciplina al suo interno del procedimento sanzionatorio, aveva adottato le delibere n. 15131 del 5 agosto 2005 e n. 15086 del 21 giugno 2005 (la prima relativa ai termini ed al responsabile del procedimento, e la seconda agli altri aspetti funzionali); — per effetto di quanto sopra gli interessati hanno la possibilità di presentare deduzioni all'Ufficio sanzioni amministrative (cui in precedenza la divisione operativa ha trasmesso gli atti del procedimento e le sue valutazioni), e questo, considerate le valutazioni della divisione operativa e le deduzioni dell'interessato, formula le sue conclusioni in ordine alla sussistenza o meno della violazione ed alla misura della sanzione da applicare, conclusioni delle quali è destinataria la commissione che, in composizione collegiale, deve poi stabilire se accogliere o meno la proposta dell'Ufficio sanzioni amministrative; — tale procedimento contrasterebbe con il principio del contraddittorio in quanto nella fase finale del procedimento ed immediatamente precedente la decisione della commissione il soggetto interessato non sarebbe posto in grado di svolgere le sue difese; ciò in quanto l'interessato non potrebbe interloquire con la commissione (in sostanza la commissione in composizione collegiale non potrebbe «... farsi una sua idea della vicenda oggetto della proposta sanzionatoria e si limita a ratificare l'operato svolto dagli uffici» — così a pag. 6 dell'atto di opposizione); — la violazione del principio di conoscenza degli atti istruttori deriverebbe dal fatto che la proposta dell'Ufficio sanzioni amministrative non verrebbe portata a conoscenza degli interessati, nonostante contenga sempre elementi nuovi quali quelli attinenti alla quantificazione della sanzione amministrativa in relazione ai criteri di cui all'art. 11 della legge n. 689/1989; — sarebbe esclusa la distinzione tra funzioni istruttorie e decisorie in quanto, nonostante vi sia una distinzione di ruoli fra gli uffici, non vi sarebbe una «concreta indipendenza nell'esame delle questioni sottoposte»: ciò in quanto la commissione, ricevendo la proposta dell'Ufficio sanzioni amministrative «perde la sua autonomia di giudizio» in quanto alla proposta non si contrapporrebbe un'attività difensiva dell'interessato e la commissione non avrebbe poteri di indagine ed approfondimento cosicché, di fatto, l'attività decisoria che dovrebbe essere demandata alla Commissione sarebbe rimessa all'Ufficio sanzioni amministrative preposto ad attività istruttoria; — elementi a conforto della tesi della illegittimità dello specifico procedimento sanzionatorio dovrebbero trarsi dalla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in data 4 marzo 2014 (Grande Stevens/Italia ricorso n. 18640/10) con la quale, in relazione al procedimento sanzionatorio di cui all'art. 187-septies TUF (eguale a quello di cui all'art. 195 dello stesso TUF), sono stati accertati vizi dovuti: a) al fatto che la relazione dell'Ufficio sanzioni amministrative non viene comunicata agli interessati i quali, quindi, non possono difendersi proprio sul documento in relazione al quale la Consob fonda la propria decisione; b) gli interessati non hanno la possibilità di interrogare o far interrogare le persone ascoltate dagli Uffici della Consob durante l'istruttoria; c) gli interessati non hanno la possibilità di partecipare alla seduta nella quale la Commissione in composizione collegiale decide sull'applicazione della sanzione; — sempre in tale sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo è stata affermata per la Commissione la sussistenza della indipendenza ma non anche dell'imparzialità in quanto gli uffici preposti all'istruttoria e la Commissione «... non sono che dei rami dello stesso organo amministrativo, che agiscono sotto l'autorità e la supervisione di uno stesso Presidente» e ciò comporta «... l'esercizio consecutivo delle funzioni di inchiesta e di decisione nel seno di una stessa istituzione, ciò che è incompatibile, ad avviso della Corte, con l'esigenza di imparzialità»;

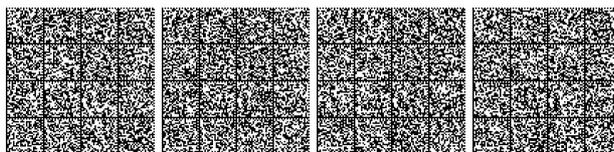
il procedimento di opposizione dinanzi alla Corte d'appello (art. 195 comma 4 del decreto legislativo n. 58/98) è camerale, come reso evidente dall'art. 195 comma 7 del decreto legislativo cit («La corte d'appello decide sull'opposizione in camera di consiglio, sentito il pubblico ministero, con decreto motivato»);



L'opponente nella sostanza deduce l'illegittimità della delibera sanzionatoria per carenze di contraddittorio che si collocano all'interno del procedimento Consob, ma non pare corretto valutare le garanzie di difesa per segmenti del procedimento, prescindendo dalla considerazione della fase eventuale, a cognizione piena, dinanzi all'autorità giudiziaria; al riguardo occorre richiamare i principi espressi dalla Corte EDU nella detta sentenza n. 18640 del 4 marzo 2014 resa in un caso in cui si discuteva di sanzioni per illeciti ex art. 187-ter TUF dalla Corte stessa qualificate come sostanzialmente di natura penale; giova al riguardo ricordare che giusta tale sentenza (*cf.* paragrafo 94) «... al fine di stabilire la sussistenza di una “accusa in materia penale”, occorre tener presenti tre criteri: la qualificazione giuridica della misura in causa nel diritto nazionale, la natura stessa di quest'ultima, e la natura e il grado di severità della “sanzione” (Engel e altri c. Paesi Bassi, 8 giugno 1976, § 82, serie A n. 22). Questi criteri sono peraltro alternativi e non cumulativi: affinché si possa parlare di «accusa in materia penale» ai sensi dell'art. 6 § 1, è sufficiente che il reato in causa sia di natura «penale» rispetto alla Convenzione, o abbia esposto l'interessato a una sanzione che, per natura e livello di gravità, rientri in linea generale nell'ambito della “materia penale”. Ciò non impedisce di adottare un approccio cumulativo se l'analisi separata di ogni criterio non permette di arrivare ad una conclusione chiara in merito alla sussistenza di una “accusa in materia penale” (Jussila c. Finlandia [GC], n. 73053/01, §§ 30 e 31, CEDU 2006-XIII, e Zaicevs c. Lettonia, n. 65022/01, § 31, CEDU 2007-IX (estratti))»; parimenti occorre richiamare la giurisprudenza della Corte cost. (in particolare sentenza n. 104 del 2014) per la quale tutte le misure di carattere punitivo afflittivo (ivi comprese evidentemente quelle che l'ordinamento Interno qualifica come sanzioni amministrative) devono essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto (principio espresso agli effetti della Irretroattività delle disposizioni che introducono sanzioni amministrative);

premesso che non è incompatibile con la Convenzione affidare la repressione di violazioni ad una autorità amministrativa quale è la Consob (paragrafo 138 sentenza. Corte EDU del 4 marzo 2014 cit.), il rispetto della Convenzione, a prescindere da carenze di contraddittorio che possano essersi verificate in alcune fasi del procedimento, viene assicurato dalla possibilità di ricorrere ad un giudice dotato di giurisdizione piena quale è la corte d'appello; la conclusione cui è giunta la Corte EDU è stata, quindi, nel senso che «... il procedimento dinanzi alla CONSOB non soddisfacesse tutte le esigenze dell'art. 6 della Convenzione, soprattutto per quanto riguarda la parità della armi tra accusa e difesa e il mancato svolgimento di una udienza pubblica che permettesse un confronto orale»; nonostante quanto precede la Corte ha escluso una automatica violazione dell'art. 6 della Convenzione proprio in quanto: 1) non era contrario alla Convenzione che le sanzioni, giusta la normativa interna, fossero inflitte da un'autorità amministrativa quale è la Consob; 2) occorreva che i soggetti destinatari passivi dei provvedimenti sanzionatori potessero impugnarli dinanzi ad un tribunale in grado di dare una decisione nel rispetto dell'art. 6 della Convenzione; 3) ciò era avvenuto nella fattispecie in quanto gli interessati si erano avvalsi della possibilità di impugnare le sanzioni inflitte dinanzi alla Corte d'appello di Torino; il problema secondo la Corte EDU atteneva allo stabilire se tale Corte d'appello fosse «organo dotato di piena giurisdizione» ai sensi della sua giurisprudenza (questione risolta in senso affermativo), e se l'udienza svolta dinanzi a tale giudice fosse stata pubblica; è proprio in riferimento alla assenza di udienza pubblica che la Corte EDU è giunta alla conclusione della violazione della Convenzione («161. Alla luce di quanto esposto, la Corte ritiene che, anche se il procedimento dinanzi alla CONSOB non ha soddisfatto le esigenze di equità e di imparzialità oggettiva dell'art. 6 della Convenzione, i ricorrenti hanno beneficiato del successivo controllo da parte di un organo indipendente e imparziale dotato di piena giurisdizione, in questo caso la Corte d'appello di Torino. Tuttavia, quest'ultima non ha tenuto un'udienza pubblica, fatto che, nel caso di specie, ha costituito una violazione dell'art. 6 § 1 della Convenzione.»); la pubblicità dell'udienza, nell'assunto espresso dalla Corte EDU in tale decisione, ha, quindi, assunto una funzione centrale e di necessaria chiusura del sistema delle garanzie;

per altro la giurisprudenza della Corte EDU in ordine alla imprescindibilità della udienza pubblica agli effetti del rispetto dell'art. 6 § 1 della Convenzione non esprime un principio assoluto valido per tutti i casi; ad es. nella sentenza in data 23 novembre 2006 nel caso Jussila contro Finlandia la Corte EDU, dopo aver ribadito che tenere un'udienza pubblica è un principio fondamentale posto dall'art. 6 della Convenzione e che tale principio è di particolare importanza nella materia penale, ha osservato che «... l'obbligo di tenere un'udienza pubblica non è assoluto. L'art. 6 non esige necessariamente di tenere udienza in tutti i procedimenti. Ciò vale, in particolare, per i casi che non sollevano questione di credibilità o che non scatenano controversia sui fatti che necessitano di una udienza e per i quali i tribunali possono pronunciarsi in modo equo e ragionevole sulla base delle conclusioni presentate dalle parti e di altri elementi. Inoltre, la Corte ha riconosciuto che le autorità nazionali possono tener conto dei problemi di efficienza ed economicità, ritenendo, per esempio, che l'organizzazione sistematica di dibattiti possa costituire un ostacolo alla particolare diligenza richiesta in materia di sicurezza sociale ed, in definitiva, impedire il rispetto di un termine ragionevole ai sensi dell'art. 6 § 1...»; ancora in tale sentenza è stato osservato che «... in un procedimento di prima ed ultima istanza, l'udienza deve essere tenuta, salvo circostanze eccezionali che giustifichino di farne a meno... l'esistenza di tali circostanze dipende in gran parte dalla natura dei problemi di cui i tribunali sono investiti, e non dalla frequenza dei casi in cui si presentano...»;



la sanzione inflitta all'opponente deve essere qualificata di natura *lato sensu* penale, nonostante l'ordinamento interno la qualifichi formalmente come sanzione amministrativa, in quanto sono vincolanti l'interpretazione data dalla Corte EDU e l'indicazione da essa fornita dei criteri in relazione ai quali vagliare l'effettiva natura di una sanzione; chiarito che la qualificazione data dall'ordinamento interno non è dirimente, in quanto occorre verificare se una sanzione sia di natura «penale» agli effetti della applicazione della Convenzione, non può non considerarsi la particolare gravità afflittiva della sanzione pecuniaria prevista dall'art. 190 del decreto legislativo n. 58/98, per la violazione dell'art. 21 dello stesso decreto legislativo; al riguardo occorre precisare che deve aversi riguardo, agli effetti che qui interessano, alla sanzione edittale e non a quella in concreto irrogata in quanto, ovviamente, l'individuazione della natura della sanzione prescinde dalle circostanze che ne determinano la modulazione fra il minimo ed il massimo; convince ulteriormente della detta natura *lato sensu* penale l'esclusione, disposta dall'art. 190 del decreto legislativo n. 58/98 dell'applicabilità dell'art. 16 legge n. 689/81 (pagamento in misura ridotta), e soprattutto il regime pubblicitario proprio delle sanzioni Consob; al riguardo occorre ricordare che giusta l'art. 195 comma 3 del decreto legislativo n. 58/98 «Il provvedimento di applicazione delle sanzioni è pubblicato per estratto nel Bollettino della Banca d'Italia o della CONSOB. La Banca d'Italia o la CONSOB, tenuto conto della natura della violazione e degli interessi coinvolti, possono stabilire modalità ulteriori per dare pubblicità al provvedimento, ponendo le relative spese a carico dell'autore della violazione, ovvero escludere la pubblicità del provvedimento, quando la stessa possa mettere gravemente a rischio i mercati finanziari o arrecare un danno sproporzionato alle parti: la previsione di pubblicità (nel caso in esame è stata confermata la pubblicità normalmente prevista per estratto nel Bollettino della Consob), estensibile a forme ulteriori (quali la pubblicità su quotidiani), evidenzia ulteriormente il carattere afflittivo della sanzione, in ragione delle ripercussioni negative sull'immagine del soggetto colpito dal provvedimento sanzionatorio;

le considerazioni che precedono evidenziano una questione di legittimità costituzionale dell'art. 195 comma 7 del decreto legislativo n. 58/98, norma che potrebbe essere in contrasto con l'art. 117 Cost. in quanto non conforme all'art. 6 della Convenzione;

la questione oltre ad essere non manifestamente infondata, è rilevante in questo giudizio in quanto, accertata la natura *lato sensu* penale della sanzione giusta vincolanti criteri di valutazione posti dalla Corte EDU, dovendo questa Corte d'appello necessariamente seguire il rito camerale imposto dall'art. 195 comma 7 del decreto legislativo n. 58/98 (senza che sia possibile una diversa interpretazione, salvo una inammissibile disapplicazione della norma, e senza che sia possibile introdurre il correttivo della pubblicità dell'udienza che, di per sé, renderebbe non camerale il procedimento), ed essendo il rito camerale, per definizione, caratterizzato dalla assenza di una pubblica udienza, essendo il giudizio di opposizione, secondo la giurisprudenza della Corte EDU suscettibile di integrare, in presenza di determinate condizioni, il sistema di garanzie che deve connotare il procedimento sanzionatorio, ove un giudizio che si svolge con il rito camerale fosse al riguardo idoneo, la conclusione obbligatoria sarebbe l'eccezione di illegittimità del procedimento sanzionatorio e del provvedimento sanzionatorio che lo conclude;

preme rilevare che il sospetto di non conformità a Costituzione (art. 117 comma 1) investe l'art. 195 comma 7 del decreto legislativo n. 58/98, e non anche le norme del codice di rito che prevedono il rito camerale; la Corte costituzionale in ordine a tale rito si è già espressa, ed occorre segnatamente ricordare la sentenza n. 543/1989 con la quale è stato affermato che secondo la costante giurisprudenza della Corte stessa «... il procedimento camerale non è di per sé in contrasto con il diritto di difesa, in quanto l'esercizio di quest'ultimo è variamente configurabile dalla legge, in relazione alle peculiari esigenze dei vari processi purché ne vengano assicurati lo scopo e la funzione, cioè la garanzia del contraddittorio, in modo che sia escluso ogni ostacolo a far valere le ragioni delle parti»; nella stessa sentenza è stato osservato che «... L'adozione della procedura camerale, anche nei casi in cui si è in presenza di elementi di giurisdizione contenziosa, risponde dunque a criteri di politica legislativa, inerenti alla valutazione che il legislatore compie circa l'opportunità di adottare determinate forme processuali in relazione alla natura degli interessi da regolare ed, in quanto tale, sfugge quindi al sindacato di questa Corte nei limiti in cui, ovviamente, non si risolve nella violazione di specifici precetti costituzionali e non sia viziata da irragionevolezza (ordinanza n. 748 del 1988 e sentenza n. 142 del 1970)»; la Corte cost. nella detta sentenza, non ha mancato di rilevare che il rito camerale non viola il diritto di prova in quanto... anche nel rito camerale in appello è possibile acquisire ogni specie di prova precostituita e procedere alla formazione di qualsiasi prova costituenda, purché il relativo modo di assunzione — comunque non formale nonché atipico — risulti, da un lato, sempre compatibile con la natura camerale del procedimento, e, dall'altro, non violi il principio generale della idoneità degli atti processuali al raggiungimento del loro scopo...»;

la questione però non è quella di stabilire se il rito camerale assicuri sufficientemente la difesa od il contraddittorio, bensì quella di stabilire se un'opposizione avanti ad un giudice dotato di giurisdizione piena ma vincolato al rito camerale possa integrare carenze del procedimento sanzionatorio Consob; una risposta negativa al quesito porrebbe il detto art. 195 comma 7 del decreto legislativo in contrasto con l'art. 6 § 1 della Convenzione e, quindi, con l'art. 117 Cost.; il dubbio al riguardo non è manifestamente infondato stante la ricordata giurisprudenza della Corte EDU laddove



ha segnalato la particolare importanza dell'udienza pubblica quando si discute di sanzioni penali; certo, come si è detto, il principio della pubblicità dell'udienza non è stato espresso in termini assoluti, e la necessità o meno di una pubblica udienza va ricostruita in relazione alla natura della questione controversa, ma tale operazione si risolve nel giudizio di conformità all' art. 117 comma 1 Cost. della detta norma, conformità sulla quale questa Corte non può non esprimere un dubbio sulla base della giurisprudenza della Corte EDU (analoga questione, per altro, risulta sollevata recentemente dalla Corte d'appello di Genova; con ordinanza 10 dicembre 2014 — 8 gennaio 2015).

P. Q. M.

La Corte, visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 195 comma 7 del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 in relazione all'art. 117 comma 1 della Costituzione; dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il presente giudizio; ordina che a cura della Cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al pubblico ministero, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri; dispone altresì che l'ordinanza venga comunicata anche ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Firenze in Camera di consiglio il 15 gennaio 2015.

Il Presidente: DE SIMONE

15C00362

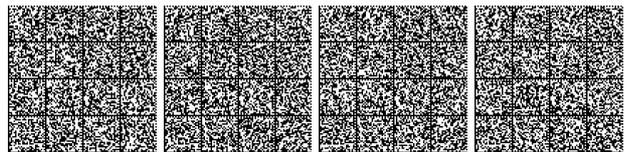
LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2015-GUR-047) Roma, 2015 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

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

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

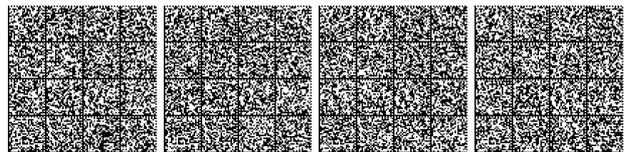
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 1027
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

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



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca




GAZZETTA UFFICIALE
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

	CANONE DI ABBONAMENTO
Tipo A Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)*</i>	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)*</i>	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)*</i>	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)*</i>	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i>	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <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 € **190,00**
 Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% € **180,50**
 Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 18,00

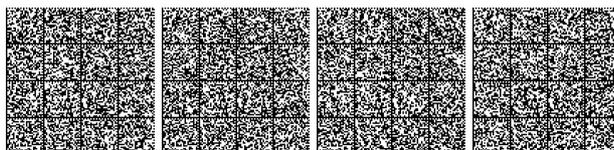
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 7,00

