

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 160° - Numero 6

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 6 febbraio 2019

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 691 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 12. Sentenza 5 dicembre 2018 - 31 gennaio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile – Esecuzione mobiliare – Impignorabilità delle somme accreditate su conto corrente bancario o postale intestato al debitore, a titolo di pensione o di altre prestazioni assistenziali, per le procedure esecutive iniziate successivamente alla data del 27 giugno 2015.

- Decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83 (Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria), art. 23, comma 6, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 132.....

Pag. 1

N. 13. Sentenza 5 dicembre 2018 - 31 gennaio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Notaio – Ordinamento del notariato – Atti funzionali al promovimento del procedimento disciplinare posti in essere dai Consigli notarili e applicazione delle norme per la tutela della concorrenza e del mercato.

- Legge 16 febbraio 1913, n. 89 (Sull'ordinamento del notariato e degli archivi notarili), art. 93-ter, comma 1-bis, come introdotto dall'art. 1, comma 495, lettera c), della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018– 2020); legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato), art. 8, comma 2.....

Pag. 6

N. 14. Sentenza 9 - 31 gennaio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sciopero – Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali – Plurime astensioni degli avvocati dall'attività giudiziaria – Preventiva comunicazione obbligatoria del periodo di astensione, della relativa motivazione e del termine finale.

- Legge 12 giugno 1990, n. 146 (Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge), art. 2, commi 1, 2 e 5, come modificata dalla legge 11 aprile 2000, n. 83 (Modifiche ed integrazioni della legge 12 giugno 1990, n. 146, in materia di esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e di salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati).

Pag. 29

N. 15. Ordinanza 9 - 31 gennaio 2019

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Consiglio regionale – Prerogative costituzionali e richieste di rinvio a giudizio nei confronti dei consiglieri regionali.

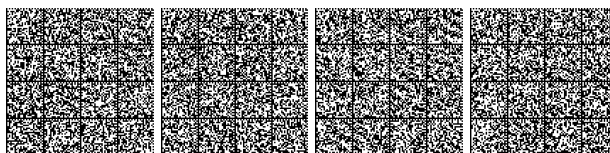
- Richiesta di rinvio a giudizio della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Roma del 20 settembre 2016.....

Pag. 36

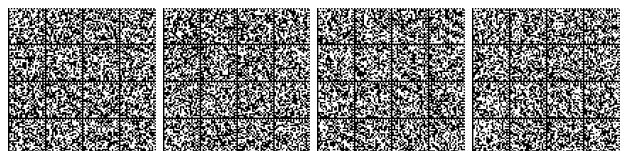


ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 1. Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 22 gennaio 2019 (della Regione Calabria)
- Sanità pubblica - Delibera del Consiglio dei ministri del 7 dicembre 2018 di nomina del commissario *ad acta* per l'attuazione del vigente piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario nella Regione Calabria, di riformulazione del mandato commissariale e di nomina del subcommissario - Telegramma urgentissimo del 6 dicembre 2018, indirizzato al Presidente della Regione, recante invito a partecipare alla riunione del Consiglio dei ministri del 7 dicembre 2018 - Modalità di partecipazione della Regione al procedimento di nomina del commissario *ad acta* e del subcommissario. Istanza di sospensione.**
- Richiesta alla Corte costituzionale, "ove occorra", di sollevare in via incidentale questione di costituzionalità dell'art. 2, commi 88 e 88-bis, della legge n. 191 del 2009.**
- Delibera del Consiglio dei ministri del 7 dicembre 2018; Telegramma [della Presidenza del Consiglio dei ministri - Ufficio di segreteria del Consiglio dei ministri,] del 6 dicembre 2018, n. 6079/10.1..... Pag. 41
- N. 2. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 15 gennaio 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri).
- Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Sardegna - Incremento delle risorse da destinare alla contrattazione collettiva integrativa relativa al triennio 2016-2018, al fine di omogeneizzare i trattamenti retributivi dei dipendenti dell'Agenzia forestale regionale per lo sviluppo del territorio e dell'ambiente della Sardegna (FoRe-STAS) con quelli del personale del comparto di contrattazione regionale.**
- Legge della Regione autonoma Sardegna 5 novembre 2018, n. 40 (Disposizioni finanziarie e seconda variazione al bilancio 2018-2020), art. 6, comma 6. Pag. 47
- N. 3. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 gennaio 2019 (della Regione Campania)
- Sanità pubblica - Commissario *ad acta* per la predisposizione, l'adozione o l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo in materia sanitaria - Modificazione dei criteri per la nomina - Incompatibilità dell'incarico con l'affidamento o la prosecuzione di qualsiasi incarico istituzionale presso la Regione soggetta a commissariamento - Applicazione anche agli incarichi commissariali in atto - Previsione che il Consiglio dei ministri provvede, entro novanta giorni, alla nomina di un commissario *ad acta* per ogni Regione in cui si sia determinata l'incompatibilità del commissario. Istanza di sospensione.**
- Decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136, art. 25-septies, commi 1, 2 e 3. Pag. 50
- N. 6. Ordinanza del G.I.P. del Tribunale di Macerata del 30 aprile 2018
- Processo penale - Patrocinio a spese dello Stato - Patrocinio per la difesa del cittadino non abbiente, persona offesa da reato - Denunciata preclusione, per il giudice chiamato a decidere sull'ammissione al beneficio, della possibilità di valutare l'eventuale assenza di fatti di rilevanza penale.**
- 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)"), art. 74. . . . Pag. 56



- N. 7. Ordinanza della Commissione tributaria regionale per il Piemonte del 5 luglio 2018
Imposte e tasse - Imposta sul reddito delle società (IRES) - Applicazione, per il periodo di imposta in corso al 31 dicembre 2013, di un'addizionale di 8,5 punti percentuali per gli enti creditizi e finanziari, per la Banca d'Italia e per le società e gli enti che esercitano attività assicurativa.
- Decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133 (Disposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia), convertito, con modificazioni, nella legge 29 gennaio 2014, n. 5, art. 2, comma 2. Pag. 58
- N. 8. Ordinanza del Tribunale di Roma del 17 settembre 2018
Procedimento civile - Patrocinio a spese dello Stato - Effetti dell'ammissione - Onorari dovuti all'ausiliario del giudice - Prenotazione a debito, a domanda, se non è possibile la ripetizione dalla parte a carico della quale sono poste le spese processuali, o dalla stessa parte ammessa, per vittoria della causa o per revoca dell'ammissione.
- 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)"), art. 131, comma 3. Pag. 63
- N. 9. Ordinanza del Giudice di pace di Nocera Inferiore del 4 settembre 2018
Trasporto - Autotrasporto - Corrispettivo del vettore, che ha eseguito il trasporto per incarico di altro vettore, a sua volta obbligato nei confronti di un altro vettore o del mittente - Previsione di un'azione diretta per il pagamento del corrispettivo nei confronti di tutti coloro che hanno ordinato il trasporto - Responsabilità solidale di coloro che hanno ordinato il trasporto nei limiti delle prestazioni ricevute e della quota di corrispettivo pattuita, salvo azione di rivalsa nei confronti della propria parte contrattuale.
- Decreto-legge 6 luglio 2010, n. 103 (Disposizioni urgenti per assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo ed il sostegno della produttività nel settore dei trasporti), convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2010, n. 127, art. 1-bis, comma 2, lettera e), nella parte in cui inserisce l'art. 7-ter nel decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 286 (Disposizioni per il riassetto normativo in materia di liberalizzazione regolata dell'esercizio dell'attività di autotrasportatore). Pag. 68
- N. 10. Ordinanza della Corte d'appello di Milano dell'8 ottobre 2018
Reati e pene - Violazione degli obblighi di assistenza familiare in caso di separazione o di scioglimento del matrimonio - Mancata previsione dell'applicabilità delle pene previste anche nei confronti di colui che non adempia alle prescrizioni di natura economica stabilite in favore dei figli minorenni nati fuori dal matrimonio.
- Codice penale, art. 570-bis [inserito dall'art. 2, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 21]. Pag. 72
- N. 11. Ordinanza del Giudice di pace di Venezia del 16 ottobre 2018
Reati e pene - Abrogazione del reato di cui all'art. 594 cod. pen. (Ingiuria).
- Legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), art. 2, comma 3 [lettera a), n. 2]; decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7 (Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili, a norma dell'articolo 2, comma 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67), art. 1, [comma 1,] lettera c). Pag. 74



N. 12. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Molise del 7 dicembre 2018

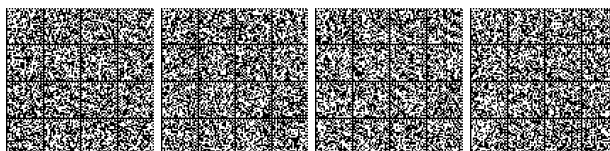
Amministrazione pubblica - Delega al Governo in materia di riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato - Principi e criteri direttivi per la riorganizzazione del Corpo forestale dello Stato e l'eventuale assorbimento del medesimo in altra Forza di polizia.

- Legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), art. 8 e, in particolare, art. 8 [comma 1], lettera *a*); decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177 (Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera *a*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), intero testo.

Amministrazione pubblica - Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato ai sensi dell'art. 8, comma 1, lettera *a*), della legge n. 124 del 2015 - Denunciato scioglimento del Corpo forestale dello Stato e assorbimento del suo personale nell'Arma dei carabinieri e nelle altre Forze di polizia ad ordinamento militare.

- Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177 (Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera *a*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), artt. 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 e 19.

Pag. 78



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 12

Sentenza 5 dicembre 2018 - 31 gennaio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile – Esecuzione mobiliare – Impignorabilità delle somme accreditate su conto corrente bancario o postale intestato al debitore, a titolo di pensione o di altre prestazioni assistenziali, per le procedure esecutive iniziate successivamente alla data del 27 giugno 2015.

- Decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83 (Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria), art. 23, comma 6, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 132.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

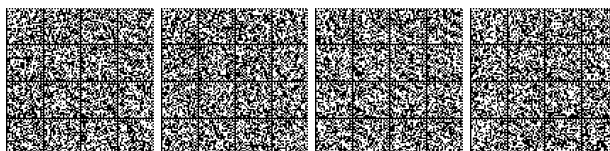
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 6, del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83 (Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 132, promosso dal Tribunale ordinario di Brescia, nel procedimento vertente tra Banca Valsabbina sepa e G. D.G. e altri, con ordinanza del 30 settembre 2015, iscritta al n. 72 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 20, prima serie speciale, dell'anno 2018.

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

udito nella camera di consiglio del 24 ottobre 2018 il Giudice relatore Aldo Carosi.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale ordinario di Brescia, in funzione di giudice dell'esecuzione mobiliare, con ordinanza del 30 settembre 2015 (r.o. n. 72 del 2018), ha sollevato, in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione, questione



di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 6, del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83 (Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 132, nella parte in cui prevede che le disposizioni di cui al precedente art. 13, comma 1, lettera *l*), laddove introducono l'ottavo comma dell'art. 545 del codice di procedura civile, si applichino esclusivamente alle procedure esecutive iniziate successivamente alla data di entrata in vigore del predetto d.l. (27 giugno 2015), anziché a tutte le procedure pendenti alla medesima data.

Il giudice rimettente riferisce di essere investito di una opposizione all'esecuzione ai sensi dell'art. 615 cod. proc. civ., nel corso della quale il debitore, sul cui conto corrente oggetto di pignoramento veniva accreditato esclusivamente l'assegno sociale mensile, ha eccepito l'illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 Cost., dell'art. 13 (*recte*: 23), comma 6, del d.l. n. 83 del 2015, nella parte in cui prevede che le modifiche apportate dal citato art. 13, comma 1, lettera *l*), all'art. 545 cod. proc. civ. in materia di pignoramento dei crediti transitati su conto corrente abbiano effetto esclusivamente per le procedure esecutive instaurate successivamente alla data di entrata in vigore del predetto decreto e non anche per quelle a tale data pendenti.

Ai fini della rilevanza, il Tribunale *a quo* espone che il creditore procedente, con atto notificato il 9 dicembre 2014 e iscritto al ruolo il 9 gennaio 2015, aveva pignorato il saldo attivo del conto corrente bancario, intestato all'esecutato, sul quale venivano accreditati i ratei dell'assegno sociale.

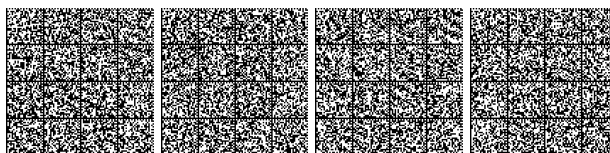
Infatti, secondo la disciplina all'epoca vigente, nell'interpretazione assurta a "diritto vivente", le somme erogate a titolo di pensione o altri emolumenti pensionistici o assistenziali, e, dunque, confluite nel patrimonio del percettore, allorché depositate presso istituti di credito e quindi disciplinate dall'art. 1834 del codice civile, erano pienamente assoggettabili a espropriazione forzata.

Nel corso del procedimento è entrato in vigore il sopra ricordato d.l. n. 83 del 2015 che, tra l'altro, con l'art. 13, comma 1, lettera *l*), ha aggiunto all'art. 545 cod. proc. civ. i commi settimo, ottavo e nono, prevedendo, con gli ultimi due, che: «[l]e somme dovute a titolo di stipendio, salario, altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego, comprese quelle dovute a causa di licenziamento, nonché a titolo di pensione, di indennità che tengono luogo di pensione, o di assegni di quiescenza, nel caso di accredito su conto bancario o postale intestato al debitore, possono essere pignorate, per l'importo eccedente il triplo dell'assegno sociale, quando l'accredito ha luogo in data anteriore al pignoramento; quando l'accredito ha luogo alla data del pignoramento o successivamente, le predette somme possono essere pignorate nei limiti previsti dal terzo, quarto, quinto e settimo comma, nonché dalle speciali disposizioni di legge» (ottavo comma); «[i]l pignoramento eseguito sulle somme di cui al presente articolo in violazione dei divieti e oltre i limiti previsti dallo stesso e dalle speciali disposizioni di legge è parzialmente inefficace. L'inefficacia è rilevata dal giudice anche d'ufficio» (nono comma).

Secondo il rimettente, in virtù delle disposizioni del novellato art. 545 cod. proc. civ. e in forza del principio *tempus regit actum*, egli avrebbe potuto dichiarare l'impignorabilità del saldo attivo del conto corrente bancario intestato al debitore esecutato, alimentato esclusivamente dall'assegno sociale mensile a questi spettante, in quanto all'esiguo saldo attivo presente alla data del pignoramento si erano aggiunti solo due ratei erogati nei mesi successivi. È invece intervenuta la norma transitoria di cui all'art. 23, comma 6, del suddetto d.l. n. 83 del 2015, secondo cui «[l]e disposizioni di cui agli articoli 12 e 13, comma 1, lettere *d*), *l*), *m*), *n*)», si applicano esclusivamente alle procedure esecutive iniziate successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto»; e poiché, in base all'art. 491 cod. proc. civ., l'espropriazione forzata «si inizia col pignoramento», e, nel caso di specie, il pignoramento era stato notificato all'istituto di credito il 9 dicembre 2014 e al debitore il successivo 23 dicembre, il processo esecutivo di cui si tratta risulterebbe instaurato antecedentemente al 27 giugno 2015, data di entrata in vigore del d.l. n. 83 del 2015, e non ricadrebbe, pertanto, nell'ambito applicativo della novella. Alle medesime conclusioni si giungerebbe, peraltro, anche se si volesse far riferimento, per la pendenza della procedura esecutiva, alla data del deposito della nota di iscrizione a ruolo (9 gennaio 2015).

In definitiva, secondo la disciplina previgente - come interpretata dal diritto vivente - applicabile al giudizio *a quo* in virtù della disposizione transitoria, dovrebbe pervenirsi a un provvedimento di assegnazione delle somme erogate a titolo di assegno sociale depositate sul conto corrente e assoggettate al pignoramento.

In punto di non manifesta infondatezza, il giudice rimettente ritiene che la disposizione censurata introduca, in violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., un irragionevole discrimine temporale tra debitori, che risultano favoriti o meno dal nuovo regime di «impignorabilità relativa» delle somme depositate su conti correnti bancari o postali, alimentati da assegni pensionistici o da altre prestazioni assistenziali o retributive, per il solo fatto che il pignoramento risulti notificato prima o dopo il 27 giugno 2015. Detto discrimine, difatti, non troverebbe giustificazione né in preclusioni formali o, in ogni caso, in limitazioni, anche temporali, all'esercizio di poteri e facoltà processuali, tali da ostacolare l'effettivo esercizio del diritto di difesa sancito dall'art. 24 Cost.; né nell'imposizione, a carico delle parti o degli altri



soggetti del processo, di adempimenti che potrebbero determinare un aggravamento della procedura tale da dilatarne i tempi oltre i limiti della ragionevole durata di cui all'art. 111, secondo comma, Cost.; né, infine, nella necessità di tutelare le ragioni creditorie e, in particolare, di evitare che il debitore possa sottrarsi alle proprie responsabilità di natura patrimoniale.

D'altronde, il vaglio di tali esigenze sarebbe già stato compiuto da questa Corte nella sentenza n. 85 del 2015, ove è stato affermato che l'interesse del ceto creditorio va contemperato con gli altri interessi costituzionalmente protetti, tra i quali quello, presidiato dall'art. 38 Cost., di assicurare al pensionato i mezzi minimi di sostentamento: la responsabilità patrimoniale del debitore di cui all'art. 2740 cod. civ. dovrebbe dunque trovare «il limite della sua sostenibilità umana, soprattutto nei confronti di chi versa in situazioni svantaggiate quali quelle descritte nel citato art. 38». Questa Corte, nella menzionata sentenza, avrebbe già sottolineato l'urgenza e l'indifferibilità di un intervento normativo che, salva la discrezionalità del legislatore nel delineare le concrete modalità di tutela, ponesse rimedio alla violazione dell'art. 38 Cost., acuita dall'introduzione delle limitazioni all'uso del contante e dalla conseguente necessità di ricorrere all'apertura del conto corrente bancario per movimentare somme, anche di modesto importo.

In definitiva, secondo il rimettente, con la disposizione censurata, il legislatore, anziché sanare - ovviamente in riferimento ai rapporti ancora non esauriti - il *vulnus* ai principi costituzionali, l'avrebbe perpetuato.

Infine, questa Corte nella più volte menzionata sentenza n. 85 del 2015, rilevando il contrasto con l'art. 38 Cost., avrebbe essa stessa escluso la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione in esame.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo innanzitutto l'inammissibilità della questione.

A suo avviso, il rimettente erroneamente riterrebbe di dover dichiarare, in virtù del principio *tempus regit actum* e del novellato art. 545 cod. proc. civ., la totale impignorabilità delle somme sottoposte a esecuzione, in quanto l'atto rilevante per il passaggio dal previgente al nuovo regime processuale non sarebbe rappresentato dal provvedimento che dispone l'assegnazione dei beni bensì dal pignoramento che segna l'inizio del procedimento esecutivo.

La disposizione censurata non sarebbe quindi una norma retroattiva, da sottoporre al rigoroso vaglio di costituzionalità richiesto dal rimettente o al rispetto dell'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

Inoltre, la questione sarebbe inammissibile perché il giudice *a quo* non specificerebbe in quali date sono stati accreditati i ratei dell'assegno sociale successivi al pignoramento.

Infine, il giudice rimettente avrebbe comunque omesso il doveroso tentativo di interpretazione conforme degli artt. 545 e 546 cod. proc. civ., nella formulazione successiva al d.l. n. 83 del 2015.

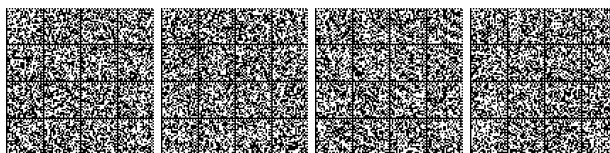
La questione - anche a voler superare i profili di inammissibilità - sarebbe infondata.

Nella sentenza n. 85 del 2015 questa Corte avrebbe difatti chiarito che i casi di impignorabilità dei crediti costituiscono deroga al principio generale della responsabilità patrimoniale del debitore e che comunque essi sono il frutto del bilanciamento degli interessi del creditore e del debitore. Con l'art. 13, comma 1, lettera *l*), del d.l. n. 83 del 2015, il legislatore sarebbe intervenuto in materia e, in coerenza con l'eccezionalità della disciplina dell'impignorabilità, avrebbe fissato un ragionevole limite temporale alla relativa disciplina. L'applicabilità anche alle procedure in corso comporterebbe difatti la sottrazione del bene pignorato alla procedura esecutiva, con pregiudizio del creditore che correttamente aveva agito per la tutela del proprio credito.

In conclusione, l'individuazione del contestato limite temporale rientrerebbe nella discrezionalità del legislatore nell'operare il menzionato bilanciamento.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Brescia, in funzione di giudice dell'esecuzione mobiliare, ha sollevato, in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 6, del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83 (Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 132, nella parte in cui prevede che le disposizioni di cui al precedente art. 13, comma 1, lettera *l*), laddove introducono l'ot-



tavo comma dell'art. 545 del codice di procedura civile, si applichino esclusivamente alle procedure esecutive iniziate successivamente alla data di entrata in vigore del predetto d.l. (27 giugno 2015), anziché a tutte le procedure pendenti alla medesima data.

Secondo il giudice rimettente, la disposizione transitoria censurata introdurrebbe un irragionevole discrimine temporale per l'applicazione del nuovo regime di pignorabilità delle somme accreditate su conto corrente bancario o postale intestato al debitore a titolo di pensione o di altre prestazioni assistenziali o retributive, previste dall'ottavo comma dell'art. 545 cod. proc. civ., aggiunto dal richiamato art. 13, comma 1, lettera *l*). In tal modo permarrebbe, per le procedure pendenti alla data di entrata in vigore del predetto d.l. n. 83 del 2015, un regime contrario ai principi costituzionali richiamati nella sentenza n. 85 del 2015.

2.- In via preliminare, devono essere disattese le eccezioni di inammissibilità della questione sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

2.1.- Innanzitutto, non è fondata l'eccezione di inammissibilità per erroneità del presupposto, secondo cui l'atto in base al quale andrebbe identificata la normativa applicabile non sarebbe il provvedimento che dispone l'assegnazione dei crediti (art. 553 cod. proc. civ.), bensì il pignoramento ai sensi dell'art. 543 cod. proc. civ., che segna l'inizio del procedimento esecutivo. È di tutta evidenza che l'eventuale accoglimento della questione con una pronuncia che renda applicabile il suddetto nuovo regime di pignorabilità a tutte le procedure pendenti consentirebbe al giudice *a quo* di dichiarare impignorabili, nei limiti fissati da detta disposizione, le rimesse sul conto corrente bancario a titolo di assegno sociale.

2.2.- Quanto all'ulteriore eccezione di inammissibilità basata sulla mancata indicazione delle date di accredito dei ratei, va osservato che l'ottavo comma dell'art. 545 cod. proc. civ. - introdotto, come detto, dall'art. 13, comma 1, lettera *l*), del d.l. n. 83 del 2015 - diversifica la soglia della pignorabilità dei crediti in questione a seconda che le rimesse siano anteriori o successive al pignoramento. La mancata specificazione delle date degli accrediti non inficia dunque l'ammissibilità della questione per carente descrizione della fattispecie, essendo sufficiente, ai fini della rilevanza, l'indicazione della anteriorità o posteriorità dell'accredito rispetto al pignoramento.

2.3.- Infine, l'ultima eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato, secondo la quale il giudice *a quo* non avrebbe adeguatamente vagliato la possibilità alternativa di interpretare la disposizione censurata in modo conforme a Costituzione, è destituita di fondamento poiché il rimettente esclude tale possibilità in considerazione sia della sentenza di questa Corte n. 85 del 2015, sia del tenore letterale della disposizione.

A quest'ultimo riguardo, occorre ribadire che, «[a] fronte di adeguata motivazione circa l'impedimento ad un'interpretazione costituzionalmente compatibile, dovuto specificamente al "tenore letterale della disposizione", [...] "la possibilità di un'ulteriore interpretazione alternativa, che il giudice *a quo* non ha ritenuto di fare propria, non riveste alcun significativo rilievo ai fini del rispetto delle regole del processo costituzionale, in quanto la verifica dell'esistenza e della legittimità di tale ulteriore interpretazione è questione che attiene al merito della controversia, e non alla sua ammissibilità" (sentenza n. 221 del 2015). Si tratta di orientamento ormai consolidato, in virtù del quale può ben dirsi che "se l'interpretazione prescelta dal giudice rimettente sia da considerare la sola persuasiva, è profilo che esula dall'ammissibilità e attiene, per contro, al merito" (sentenze nn. 95 e 45 del 2016, n. 262 del 2015; nonché, nel medesimo senso, sentenza n. 204 del 2016)» (sentenza n. 42 del 2017).

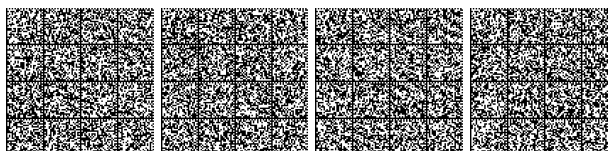
2.4.- Ancora in via preliminare occorre precisare che il presente giudizio riguarda l'intangibilità dell'assegno sociale mensile in ordine alla cui integrale pignorabilità prevista dal regime antecedente questa Corte aveva rilevato un contrasto con il principio espresso dall'art. 38, secondo comma, Cost.

L'ordinanza in esame richiama tuttavia l'art. 3 Cost. sotto il profilo del principio di eguaglianza ed è, pertanto, in riferimento a tale parametro che dovrà essere risolta la questione posta dal rimettente.

3.- La questione è fondata con riguardo alla pignorabilità della prestazione pensionistica relativamente alle procedure iniziate antecedentemente all'entrata in vigore del d.l. n. 83 del 2015.

3.1.- Premesso che «il quadro normativo e giurisprudenziale del regime delle impignorabilità dei crediti afferenti a redditi esigui si presenta complesso a causa di molteplici fattispecie riferibili a situazioni giuridiche diverse, tra loro difficilmente comparabili e sostanzialmente disomogenee» (sentenza n. 248 del 2015), per quel che riguarda gli emolumenti dovuti a titolo di pensione, di indennità che tengono luogo di pensione o di altri assegni, l'orientamento di questa Corte è nel senso che debba essere sottratta al regime generale di pignorabilità la parte necessaria per assicurare mezzi adeguati alle esigenze di vita del pensionato (*ex plurimis*, sentenza n. 506 del 2002).

Come è noto, la pensione sociale è stata sostituita, ai sensi dell'art. 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), dall'assegno sociale - il cui accredito sul conto corrente è oggetto di pignoramento nel giudizio *a quo* - definito da questa Corte come nuova prestazione assistenziale,



erogata agli ultrasessantacinquenni, istituita in attuazione dell'art. 38 Cost. per far fronte «al particolare stato di bisogno derivante dall'indigenza, risultando altre prestazioni - assistenza sanitaria, indennità di accompagnamento - preordinate a soccorrere lo stato di bisogno derivante da grave invalidità o non autosufficienza, insorte in un momento nel quale non vi è più ragione per annettere significato alla riduzione della capacità lavorativa, elemento che, per contro, caratterizza le prestazioni assistenziali in favore dei soggetti infrasestantacinquenni» (sentenza n. 400 del 1999). In virtù del rinvio disposto dall'art. 3, comma 7, della legge n. 335 del 1995 alle «disposizioni in materia di pensione sociale di cui alla legge 30 aprile 1969, n. 153», l'assegno sociale «non è cedibile, né sequestrabile, né pignorabile» (art. 26, dodicesimo comma, della legge 30 aprile 1969, n. 153, recante «Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale»).

Ai sensi del settimo comma dell'art. 545 cod. proc. civ., aggiunto dall'art. 13, comma 1, lettera l), del d.l. n. 83 del 2015, la misura massima dell'assegno sociale, aumentato della metà, è attualmente parametro per la quantificazione della parte di pensione necessaria in base all'art. 38, secondo comma, Cost., per assicurare ai lavoratori mezzi adeguati alle esigenze di vita.

3.2.- Il diverso regime temporale previsto per le procedure pendenti alla data di entrata in vigore del d.l. n. 83 del 2015, benché sia ispirato all'esigenza di salvaguardare l'affidamento nella certezza giuridica di chi ha avviato il pignoramento nella piena vigenza della disciplina antecedente che lo consentiva, non supera il vaglio di costituzionalità.

Per tale esigenza prevale, infatti, nel bilanciamento tra valori costituzionalmente protetti, la tutela del pensionato, la cui necessità era già stata affermata da questa Corte, pur in un contesto che non le consentiva l'adozione di una pronuncia a rime obbligate.

In quella pronuncia fu, infatti, comunque precisato che «[n]on può [...] sostenersi, come sembra ritenere il rimettente, che le ipotesi di impignorabilità dei crediti da pensione possano estendersi, attraverso l'interpretazione giuridica o un'eventuale pronuncia additiva di questa Corte, alla disciplina del pignoramento sul conto corrente. Ciò per due distinti ordini di motivi: i limiti alla pignorabilità dei beni del debitore sono deroghe al principio generale della responsabilità patrimoniale, tassativamente previste dalla legge e, per questo motivo, non suscettibili di estensione analogica; un'eventuale pronuncia additiva di questa Corte non potrebbe essere a "rime obbligate", dal momento che il credito da pensione è situazione giuridica profondamente diversa dal credito di conto corrente e che, conseguentemente, l'infettibile principio costituzionale di tutela del fine solidaristico (di garantire l'emancipazione dal bisogno del pensionato) non può trovare soluzione obbligata attraverso l'automatica riproduzione di una norma appartenente ad un contesto giuridico diverso. [...] Il vulnus riscontrato e la necessità che l'ordinamento si doti di un rimedio effettivo per assicurare condizioni di vita minime al pensionato, se non inficiano - per le ragioni già esposte - la ritenuta inammissibilità delle questioni e se non pregiudicano la "priorità di valutazione da parte del legislatore sulla congruità dei mezzi per raggiungere un fine costituzionalmente necessario" (sentenza n. 23 del 2013), impongono tuttavia di sottolineare la necessità che lo stesso legislatore dia tempestiva soluzione al problema individuato nella presente pronuncia» (sentenza n. 85 del 2015).

Nel contesto in cui il legislatore - ottemperando al monito di questa Corte - ha effettivamente esercitato la sua discrezionalità al fine di garantire la necessaria tutela al pensionato che fruisce dell'accredito sul proprio conto corrente, risulta irragionevole che tale tutela non sia estesa alle situazioni pendenti al momento dell'entrata in vigore della novella legislativa.

Ancorché il rimettente non abbia direttamente evocato l'art. 38, secondo comma, Cost., la questione posta in esplicito riferimento alla pronuncia di questa Corte con la sentenza n. 85 del 2015 deve essere accolta in riferimento al principio di eguaglianza, che è strettamente collegato - nella fattispecie in esame - al principio dell'impignorabilità parziale dei trattamenti pensionistici. Quest'ultima «è posta a tutela dell'interesse di natura pubblicistica consistente nel garantire al pensionato i mezzi adeguati alle proprie esigenze di vita» (*ex multis*, Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza n. 23 marzo 2011, n. 6548).

Alla luce delle precedenti considerazioni, deve dunque essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 6, del d.l. n. 83 del 2015, convertito, con modificazioni, nella legge n. 132 del 2015, nella parte in cui non prevede che l'ottavo comma dell'art. 545 cod. proc. civ., introdotto dall'art. 13, comma 1, lettera l), del medesimo d.l., si applichi anche alle procedure esecutive aventi ad oggetto prestazioni pensionistiche pendenti alla data di entrata in vigore del predetto decreto.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 6, del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83 (Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 132, nella parte in cui non prevede che l'ottavo comma dell'art. 545 del codice di procedura civile, introdotto dall'art. 13, comma 1, lettera l), del medesimo decreto-legge, si applichi anche alle procedure esecutive aventi ad oggetto prestazioni pensionistiche pendenti alla data di entrata in vigore di detto decreto-legge.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 dicembre 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 31 gennaio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190012

N. 13

Sentenza 5 dicembre 2018 - 31 gennaio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Notaio – Ordinamento del notariato – Atti funzionali al promovimento del procedimento disciplinare posti in essere dai Consigli notarili e applicazione delle norme per la tutela della concorrenza e del mercato.

- Legge 16 febbraio 1913, n. 89 (Sull'ordinamento del notariato e degli archivi notarili), art. 93-ter, comma 1-bis, come introdotto dall'art. 1, comma 495, lettera c), della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018–2020); legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato), art. 8, comma 2.

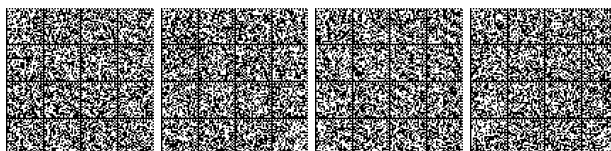
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 93-ter, comma 1-bis, della legge 16 febbraio 1913, n. 89 (Sull'ordinamento del notariato e degli archivi notarili), come introdotto dall'art. 1, comma 495, lettera c), della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), e dell'art. 8, comma 2, della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato), promosso dal Collegio dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nel procedimento avviato nei confronti del Consiglio notarile di Milano, con ordinanza del 3 maggio 2018, iscritta al n. 86 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti gli atti di costituzione di R. G., del Centro Istruttorie spa - CISPA, di P. D.M., del Consiglio notarile di Milano, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri e del Consiglio nazionale del notariato; udito nell'udienza pubblica del 4 dicembre 2018 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi gli avvocati Beniamino Caravita di Toritto, Gian Michele Roberti e Andrea Saccucci per P. D.M., Massimo Luciani per il Consiglio nazionale del notariato, Barbara Randazzo e Gustavo Olivieri per R. G., Claudio Tesauro per il Centro Istruttorie spa - CISPA, Fabio Cintioli e Anselmo Barone per il Consiglio notarile di Milano, e gli avvocati dello Stato Gabriella Palmieri e Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri.

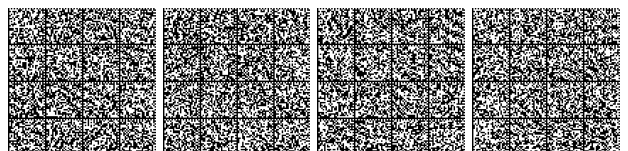
Ritenuto in fatto

1.- Il Collegio dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 41 e 117, primo comma, della Costituzione - quest'ultimo in relazione all'art. 106, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130 - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 93-ter, comma 1-bis, della legge 16 febbraio 1913, n. 89 (Sull'ordinamento del notariato e degli archivi notarili), come introdotto dall'art. 1, comma 495, lettera c), della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), e dell'art. 8, comma 2, della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato).

1.1.- Il rimettente espone in punto di fatto che:

- in data 11 gennaio 2017 l'AGCM (d'ora in avanti anche: Autorità o Autorità garante) aveva avviato un procedimento istruttorio nei confronti del Consiglio notarile di Milano (d'ora in avanti anche: CNM), volto ad accertare la sussistenza di un'intesa restrittiva della concorrenza, in violazione dell'art. 2 della legge n. 287 del 1990 (d'ora in avanti anche: legge antitrust), realizzata attraverso: *a)* richieste a tutti i notai del distretto di dati «concorrenzialmente» sensibili, al fine di fare emergere le posizioni di preminenza economica; *b)* iniziative disciplinari nei confronti dei notai maggiormente produttivi ed economicamente performanti, accompagnate da un'attività segnaletica volta a dare risalto a tali iniziative;

- in data 21 febbraio 2018 gli uffici istruttori dell'Autorità avevano trasmesso alle parti del procedimento la comunicazione delle risultanze istruttorie (d'ora in avanti anche: CRI), con cui avevano contestato al CNM di avere posto in essere delle condotte idonee ad inibire ai notai del distretto (e in particolare, a quelli più performanti) l'acquisizione di elevate quantità di lavoro, ricorrendo alla leva prezzo e/o a modalità innovative di offerta, condotte consistite, in particolare: *a)* nella richiesta di dati sensibili sotto il profilo antitrust, avendo il CNM adottato nel 2014 e nel 2016 un sistema di monitoraggio a tappeto sull'attività dei singoli notai, volto ad acquisire informazioni sempre più dettagliate sul loro comportamento economico (numero di atti stipulati, copia delle fatture, spese di gestione, dettaglio di svariate voci di costo, fatturato complessivo, etc.); *b)* nella mappatura dei notai monitorati, avendo il CNM elaborato i dati acquisiti al fine di porre in rilievo aspetti concorrenzialmente sensibili (tra gli altri, tabelle evidenzianti i livelli di «sperquazione» tra il numero di atti redatti dai notai del distretto; «tabelle excell» contenenti informazioni sui ricavi, sui costi e sull'organizzazione dell'attività; «indice Fatturato/Repertorio» da cui emergeva il rapporto tra i prezzi mediamente praticati dai singoli notai e la tariffa repertoriale; «Grafico dispersione fatturato» indicante il fatturato di ogni notaio, con evidenza di quelli più elevati; *c)* nel diffuso risalto (relazioni annuali, giornate di studio, audizioni, eccetera) del messaggio che occorreva «evitare sperquazioni» nella distribuzione del lavoro, evidenziando le ripercussioni negative per la categoria derivanti dalla concorrenza tra colleghi (condannando i «c.d. attifici» e le «politiche tariffarie molto, molto, molto, aggressive»);



- alla difesa del CNM, incentrata sulla funzionalità delle condotte contestate all'esercizio dei suoi poteri-doveri di vigilanza e disciplinari, gli uffici istruttori avevano replicato che le condotte medesime, in realtà, oltre ad essere carenti di proporzionalità e necessarietà, erano finalizzate a realizzare intenti anticompetitivi;

- a circa un anno dall'avvio dell'istruttoria e a ridosso dell'invio alle parti della CRI, la legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020) aveva introdotto nella legge n. 89 del 1913 (d'ora in avanti anche legge notarile) l'art. 93-ter, comma 1-bis, secondo cui «Agli atti funzionali al promovimento del procedimento disciplinare si applica l'art. 8, comma 2, della legge 10 ottobre 1990, n. 287»; in forza di tale ultima norma, «Le disposizioni di cui ai precedenti articoli non si applicano alle imprese che, per disposizioni di legge, esercitano la gestione di servizi di interesse economico generale ovvero operano in regime di monopolio sul mercato, per tutto quanto strettamente connesso all'adempimento degli specifici compiti loro affidati»;

- nella CRI si sosteneva: 1) che la norma sopravvenuta non è applicabile *ratione temporis* alle condotte oggetto di accertamento; 2) in ogni caso, essa va interpretata in senso costituzionalmente e comunitariamente orientato: l'art. 106, paragrafo 2, TFUE, secondo la costante giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, limiterebbe l'applicazione delle norme antitrust alle condotte di imprese incaricate dalla legge della gestione di servizi di interesse economico generale (d'ora in avanti anche: SIEG) solo in via eccezionale e una volta superato il test di proporzionalità, con la conseguenza che non sarebbe possibile sottrarre in via generale e astratta un intero segmento di attività dall'ambito di applicazione della disciplina antitrust; 3) in caso di diversa interpretazione della norma sopravvenuta, l'Autorità garante sarebbe tenuta alla sua disapplicazione per contrarietà agli artt. 101 e 106, TFUE, letti congiuntamente all'art. 4, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea (TUE), firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, entrato in vigore il 1° novembre 1993, e al Protocollo n. 27 sul mercato interno e la concorrenza, allegato al Trattato di Lisbona entrato in vigore il 1° dicembre 2009, che conferma l'art. 3, lettera g), del Trattato CE;

- il CNM aveva invece fatto leva sulla disposizione in esame per porre la questione preliminare dell'incompetenza dell'Autorità a giudicare le condotte oggetto di istruttoria, dal momento che l'esercizio del potere-dovere di vigilanza sarebbe funzione pubblicistica sottratta all'applicazione della normativa antitrust; la norma sopravvenuta, poi, sarebbe applicabile al caso di specie, in virtù del principio *tempus regit actum*, essendo stata introdotta ad istruttoria in corso; essa, inoltre, non farebbe che codificare un principio immanente nell'ordinamento, già affermato dalla Corte di cassazione (si cita la sentenza della sezione seconda civile, 5 maggio 2016, n. 9041) e poi ribadito dalla Corte d'appello di Milano (si cita la sentenza della sezione prima, 6 aprile 2018), secondo cui il consiglio notarile che assume l'iniziativa del procedimento disciplinare espleta un SIEG ed è perciò esente dall'applicabilità delle norme antitrust, ai sensi dell'art. 8, comma 2, della legge n. 287 del 1990.

1.2.- Ciò premesso in punto di fatto, il rimettente riferisce di essersi «lungamente interrogato» sulla propria legittimazione a sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale.

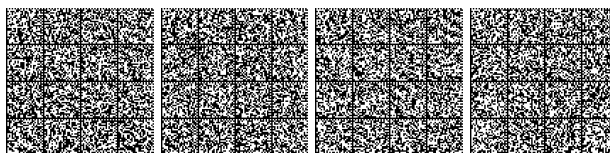
Rammenta il Collegio che, ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 (Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte costituzionale) e dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), i presupposti perché possa essere sollevata questione di legittimità costituzionale sono che essa venga formulata da un «giudice» nell'ambito di un «giudizio».

Tali condizioni - prosegue il rimettente - sono state interpretate sin dalle prime pronunce della Corte costituzionale (si citano le sentenze n. 129 del 1957 e n. 4 del 1956) «in senso estensivo», non ravvisandosi la figura del giudice nei soli titolari degli organi di giurisdizione ordinaria e speciale, né richiedendosi che il giudizio sia solo quello che si svolge davanti ai suddetti organi.

La giurisprudenza della Corte costituzionale, cioè, avrebbe messo in luce come il sindacato «non abbia a esplicitarsi in astratto, ma in relazione a concrete situazioni di fatto, alle quali siano da applicare norme di dubbia costituzionalità», da parte di organi che, «sebbene estranei alla organizzazione della giurisdizione», siano investiti di «funzioni giudicanti per l'obiettiva applicazione della legge» e «siano all'uopo posti in posizione *super partes*». La *ratio* di fondo di tale indirizzo giurisprudenziale starebbe nella «esigenza di ammettere al sindacato della Corte costituzionale leggi che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero, per altra via, ad essa sottoposte».

Alla stregua di queste coordinate, il rimettente ritiene di potere essere ricondotto al novero dei soggetti legittimati a sollevare questione di legittimità costituzionale, e ciò anche ove si ritenga preferibile l'indirizzo secondo cui devono ricorrere sia l'elemento soggettivo (il giudice) che quello oggettivo (il giudizio).

1.2.1.- Sotto il profilo soggettivo e in primo luogo, la composizione dell'Autorità garante sarebbe tale da porla in una posizione di indipendenza e neutralità, sottraendola a qualsiasi condizionamento esterno. L'art. 10 della legge antitrust prevede che i componenti dell'Autorità sono nominati d'intesa dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica tra persone di notoria indipendenza e funzionalità, e tanto diversamente rispetto ad altre autorità indipendenti, i cui membri sono in tutto o in parte di nomina governativa.



La durata limitata del mandato (sette anni non rinnovabili), l'inaffidabilità e il regime di incompatibilità costituirebbero, in secondo luogo, elementi importanti ai fini dell'indipendenza e terzietà dell'Autorità garante. La prima impedirebbe comportamenti opportunistici finalizzati ad ottenere una nuova nomina; il regime d'incompatibilità, invece, garantirebbe che i componenti non siano portatori di interessi diversi rispetto a quelli chiamati a tutelare nell'esercizio del mandato.

1.2.2.- Andrebbe poi evidenziato che l'AGCM è un'autorità amministrativa indipendente rientrante nel genus delle autorità di garanzia, svolgenti funzioni analoghe a quelle giurisdizionali, perché consistenti nella riconduzione di atti e fatti all'ambito di fattispecie astratte previste dalla legge antitrust, con esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine giuridico.

Nell'esercizio della funzione di tutela della concorrenza, che rappresenta il nucleo centrale della sua attività, l'Autorità - prosegue il rimettente - non sceglie (pondera) tra una pluralità di interessi concorrenti (a differenza della pubblica amministrazione in senso classico, che, pur in modo imparziale, è tenuta a bilanciare contrapposti interessi pubblici e privati), ma si limita, al pari di un giudice, ad applicare la legge al caso concreto. L'agire dell'Autorità, infatti, non è caratterizzato da profili di vera e propria discrezionalità amministrativa, potendosi al più ravvisare una discrezionalità tecnica nell'applicazione di regole di natura economica.

1.2.3.- La funzione in questione, inoltre, avrebbe sicura rilevanza costituzionale, posto che la libera concorrenza e il corretto funzionamento del mercato sono valori riconducibili all'art. 41 della Costituzione.

1.2.4.- Andrebbe ancora considerato che, a differenza di altre autorità indipendenti, l'AGCM non regola e controlla uno specifico settore economico, né persegue fini ulteriori rispetto a quello generale di tutela della concorrenza. Tale funzione di garanzia spiegherebbe il suo ruolo di terzietà, al pari del giudice.

1.2.5.- Altro elemento che deporrebbe per il carattere giurisdizionale delle funzioni svolte dall'Autorità sarebbe l'ampio spazio che nei procedimenti sanzionatori viene dato ai principi del contraddittorio e della parità delle armi, di chiara derivazione processuale.

In tali procedimenti, oltre al contraddittorio documentale, sarebbe garantito anche quello orale, sia all'inizio dell'istruttoria che, ai sensi dell'art. 14 della legge antitrust, prima della sua conclusione. Più in particolare, nel corso del procedimento volto all'irrogazione della sanzione, non solo sarebbe previsto un esteso accesso ai documenti e al fascicolo della «accusa», ma l'autorità inquirente (gli uffici) sarebbe tenuta (attraverso l'invio della *CRI*) a comunicare alla «difesa» (il sottoposto a procedura sanzionatoria) tutte le prove a carico e discarico, sollecitando sulle stesse il contraddittorio in un'audizione davanti all'organo decidente (il Collegio).

La possibilità di difendersi dalle contestazioni mosse nel corso di un'audizione orale renderebbe il procedimento antitrust rispettoso dei requisiti previsti dall'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848: proprio la mancanza di tale possibilità avrebbe per contro indotto la Corte europea dei diritti dell'uomo a ritenere che il procedimento sanzionatorio davanti alla Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) non soddisfacesse tutte le esigenze dell'art. 6 (si cita la sentenza della Corte EDU, seconda sezione, 4 marzo 2014, Grande Stevens e altri contro Italia).

1.2.6.- Ancora, in base all'art. 15 della legge antitrust, l'Autorità, analogamente al giudice ordinario, potrebbe disporre l'inibitoria di alcuni comportamenti, intimando alle imprese di cessare l'infrazione e condannandole al pagamento di sanzioni pecuniarie, «il tutto con decisione che, ove non impugnata, è suscettibile di produrre effetti analoghi a quelli del giudicato».

1.2.7.- Vi sarebbe, poi, un'adeguata separazione tra gli uffici che svolgono l'attività istruttoria e di formulazione delle contestazioni e il Collegio competente ad assumere le decisioni: secondo il regolamento di organizzazione, infatti, i primi non dipenderebbero dal secondo ma dal Segretario generale, che sovrintende al loro funzionamento. Tale separazione non sarebbe solo organizzativa, ma inciderebbe sulle funzioni esercitate: gli uffici istruttori effettuano le indagini, i cui risultati sono illustrati nella *CRI*, atto notificato alle parti del procedimento, su cui esse possono difendersi in forma scritta e nel corso dell'audizione orale davanti al Collegio, in contraddittorio con gli uffici medesimi.

Spetterebbe invece unicamente al Collegio il potere di decidere sull'esistenza dell'illecito e sull'irrogazione delle eventuali sanzioni, senza essere in alcun modo vincolato dalla proposta degli uffici. Andrebbe osservato, in tal senso, che sulla *CRI* il Collegio, nella fase di invio alle parti, esprime unicamente una valutazione di non manifesta infondatezza, restando poi libero di rigettare, modificare o recepire le proposte ivi formulate.



La funzione esercitata dall'Autorità in sede di applicazione della legge antitrust presenterebbe, dunque, «i connotati necessari per essere assimilata ad una funzione giurisdizionale, traducendosi in un'attività volta esclusivamente a garantire, in posizione di neutralità e di imparzialità, la riconducibilità delle condotte delle imprese nell'ambito della legge, al solo fine di tutelare un diritto oggettivo (quello della concorrenza) avente rilevanza generale».

1.2.8.- Vi sarebbe, peraltro, una ulteriore e decisiva considerazione che militerebbe in favore della legittimazione del rimettente, vale a dire la circostanza che, in caso contrario, l'ipotesi controversa sarebbe esclusa dal possibile sindacato della Corte costituzionale.

Ricorrerebbero, infatti, nel caso di specie «una serie di elementi che mostrano come l'accesso al sindacato della Corte sarebbe reso poco agevole, ponendosi la necessità di arricchire i meccanismi di introduzione delle questioni di legittimità costituzionale».

La norma sopravvenuta, nell'interpretazione fatta propria dal CNM e avallata dalla Corte d'appello di Milano con l'ordinanza del 6 aprile 2018, escluderebbe ex ante e in assenza di qualsiasi valutazione circa la concreta finalità perseguita dai consigli notarili l'applicabilità delle disposizioni in materia di tutela della concorrenza, con la conseguenza che l'Autorità dovrebbe chiudere il procedimento e dichiararsi incompetente.

Ciò avrebbe l'effetto di rendere «estremamente difficile» l'accesso al sindacato della Corte: infatti, ove non fosse riconosciuta la legittimazione dell'Autorità, la possibilità di sottoporre la norma al sindacato di costituzionalità sarebbe «rimessa solo alla eventuale iniziativa giurisdizionale, del tutto discrezionale, del soggetto privato segnalante, peraltro parte non necessaria del procedimento».

L'AGCM, dunque, dovrebbe essere ritenuta legittimata a sollevare la questione, in considerazione della «esigenza di ammettere al sindacato della Corte costituzionale leggi che [...] più difficilmente verrebbero, per altra via, ad essa sottoposte» (si cita la sentenza di questa Corte n. 181 del 2015) e della finalità di evitare che nell'ordinamento vi siano «zone franche» dal controllo di costituzionalità.

L'AGCM, cioè, dovrebbe ritenersi operare come giudice nel corso di un processo, «ai limitati fini» dell'art. 1 della legge n. 1 del 1948 e dell'art. 3 della legge n. 87 del 1953 (si citano le sentenze n. 181 del 2015 e n. 226 del 1976).

1.3.- In punto di rilevanza, il rimettente osserva, in via preliminare, che, secondo la consolidata giurisprudenza nazionale e comunitaria, sono soggette al diritto antitrust anche le professioni regolamentate, comprese quelle notarili. Altrettanto pacifico sarebbe che i consigli notarili, in quanto enti rappresentativi di imprese che offrono sul mercato in modo indipendente e stabile i loro servizi professionali, costituiscono associazioni d'impresе ai sensi dell'art. 2, comma 1, della legge antitrust. Più precisamente, i consigli sarebbero organi di regolamentazione di una professione, il cui esercizio costituisce un'attività economica, e quindi sarebbero nella condizione di «regolare e orientare l'attività degli iscritti nell'offerta delle proprie prestazioni professionali incidendo sugli aspetti economici della medesima» (si cita la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, 18 luglio 2013, in causa C-136/12, Consiglio nazionale dei geologi e Autorità garante della concorrenza e del mercato).

La norma censurata avrebbe introdotto un «contesto di incertezza» in ordine alla competenza dell'Autorità ad esercitare i suoi poteri avverso le condotte dei consigli notarili, che, benché adottate nel formale contesto dell'attività di vigilanza, non ne condividano le finalità di tutela di interessi pubblici e che, in quanto incidenti sulle attività economiche dei notai, «sono suscettibili di rilevare ai sensi di tale legge».

In particolare, la questione sarebbe rilevante ai fini della decisione da adottare nel procedimento *a quo*, poiché dalla sua soluzione dipenderebbe la stessa possibilità che il Collegio esamini il merito della fattispecie, possibilità esclusa alla stregua dell'interpretazione fatta propria dal CNM e dalla Corte d'appello di Milano.

1.4.- In punto di non manifesta infondatezza, il Collegio ritiene che le norme censurate, là dove sottraggono un intero segmento di attività all'applicazione della legge antitrust sarebbero in contrasto con l'art. 3 Cost., per violazione del principio di ragionevolezza, e con l'art. 41 Cost.

«Per effetto» dell'art. 93-ter, comma 1-bis, infatti, sarebbe «sacrificato il nucleo essenziale delle regole in materia di concorrenza e, per tale via, della libertà di iniziativa economica privata di cui all'art. 41 della Costituzione, senza che sia stato effettuato alcun bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, secondo criteri di proporzionalità e ragionevolezza. Il legislatore ha, in particolare, predisposto uno strumento assolutamente non proporzionato rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare, con il risultato di creare un contesto in cui non sussiste alcun equilibrio tra interessi diversi, ma solo l'inaccettabile sacrificio della libertà di iniziativa economica privata».

Ciò assumerebbe ancora più rilievo, ove si consideri che l'Autorità e la Commissione europea non hanno mai contestato l'esercizio della funzione disciplinare dei consigli notarili e degli ordini professionali, essendosi sempre limitate a verificare, caso per caso, se tale esercizio non avesse esorbitato dalle sottese finalità pubblicistiche, risultando non necessario e non proporzionato rispetto al loro conseguimento.



La misura introdotta dall'art. 93-ter, comma 1-bis, invece, non sarebbe necessaria né proporzionata rispetto alla finalità pubblica perseguita, che potrebbe, per contro, essere soddisfatta mediante una valutazione da svolgersi caso per caso sulla riconducibilità dell'attività dei consigli notarili alla funzione di vigilanza esclusa dalla normativa antitrust.

Infine, le norme censurate contrasterebbero con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 106, paragrafo 2, TFUE, che, secondo la giurisprudenza comunitaria, ammetterebbe deroghe alle disposizioni in materia di concorrenza solo ove necessarie per garantire l'adempimento della specifica missione affidata alle imprese incaricate della gestione dei SIEG, richiedendo che sia effettuato un test di proporzionalità: il diritto comunitario escluderebbe la possibilità di sottrarre in via generale ed astratta un intero settore di attività dall'ambito di applicazione delle norme antitrust.

2.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità delle questioni sollevate per difetto di legittimazione del rimettente.

2.1.- Rammenta il Presidente del Consiglio dei ministri che, in base alla consolidata giurisprudenza della Corte, le questioni di legittimità costituzionale sono ammissibili allorché promanino da un «giudice» nel corso di un «giudizio».

Nonostante non manchino, specie nella giurisprudenza più risalente, letture non restrittive dei due requisiti, la Corte si sarebbe progressivamente attestata su una interpretazione più rigorosa, specie in riferimento alla loro necessaria compresenza (si cita la sentenza n. 164 del 2008).

Nella fattispecie in esame difetterebbero entrambi.

2.1.1.- Il Collegio dell'Autorità, in primo luogo, nonostante sia indiscutibile che la legge assicuri al Presidente e ai suoi componenti una particolare e qualificata indipendenza, non sarebbe un giudice e neppure un organo assimilabile ad un giudice «ai limitati fini» della proposizione della questione di legittimità costituzionale.

Se è vero - prosegue la difesa dello Stato - che l'indipendenza costituisce attributo necessario dei giudici, non è men vero che nelle organizzazioni statuali evolute tale condizione non inerisce esclusivamente alla giurisdizione, ma appartiene anche alle autorità amministrative indipendenti.

Tratto essenziale della giurisdizione è invece l'imparzialità o terzietà, ossia la condizione di separatezza nei confronti delle parti del procedimento e di indifferenza rispetto agli interessi in gioco. Secondo l'interveniente, tale requisito nel caso del Collegio dell'Autorità «è visibilmente da escludere».

In primo luogo e sul piano strutturale, la condizione di terzietà non potrebbe ravvisarsi in ragione del «rapporto di dipendenza funzionale dall'organo decidente di una delle parti del procedimento» (gli uffici istruttori), non essendo evidentemente sufficiente a influire in maniera determinante su tale rapporto il diaframma costituito dalla previsione che al funzionamento dei servizi e degli uffici debba sovraintendere il Segretario generale, poiché questi ne risponde al Presidente.

In secondo luogo e sul piano funzionale, ai sensi dell'art. 6, comma 1, del d.P.R. 30 aprile 1998, n. 217 (Regolamento recante norme in materia di procedure istruttorie di competenza dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato), è il Collegio dell'Autorità che dispone l'avvio dell'istruttoria.

Ancora, sarebbe il Collegio che, ai sensi dell'art. 14, comma 1, del d.P.R. n. 217 del 1998, verificata la non manifesta infondatezza delle proposte formulate dagli uffici, autorizza l'invio della CRI alle imprese. Tale delibazione sommaria - «in sé forse non incompatibile» con il successivo esercizio di funzioni giudicanti - avverrebbe in via del tutto officiosa, senza le garanzie del contraddittorio proprie di un processo giurisdizionale.

Sarebbe poi dirimente la considerazione che l'Autorità è parte del giudizio di impugnazione delle proprie decisioni, mentre, ove si accedesse alla prospettiva contenuta nell'ordinanza di rimessione, la qualità di parte andrebbe riconosciuta agli uffici istruttori.

Tale ultima caratteristica - prosegue il Presidente del Consiglio dei ministri - è chiaramente incompatibile con l'esercizio di funzioni giurisdizionali ed è propria degli organi amministrativi, essendo l'acquisto della qualità di parte processuale riservata, per definizione, ai portatori di un interesse sostanziale (non coincidente con quello meramente fattuale di un organo giurisdizionale a vedere confermati i suoi provvedimenti).

Osserva l'interveniente che tale argomento è stato ritenuto decisivo dalla Corte di giustizia per riconoscere carattere giurisdizionale al Consiglio nazionale forense italiano (si cita la sentenza della Grande sezione, 17 luglio 2014, in cause riunite C-58/13 e C-59/13, Torresi).

Andrebbe poi richiamato anche l'orientamento della CGUE che ha negato la legittimazione a sollevare questione pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 TFUE all'autorità garante della concorrenza greca, sulla base di argomenti estensibili al caso di specie (in particolare, in ragione della dipendenza funzionale degli uffici istruttori dal Presidente dell'organo e della possibilità che l'autorità nazionale venga spogliata del procedimento da parte della Commissione europea).

2.1.2.- In disparte la carenza del requisito soggettivo, sarebbe poi da escludere anche l'assimilazione del procedimento antitrust ad un «giudizio».



In sintesi, sarebbe evidente che, sul piano delle forme, il procedimento, pur garantendo la massima partecipazione dell'interessato, si mantiene nei confini di un modello di contraddittorio di tipo bilaterale, analogo a quello, necessariamente «rinforzato», che contraddistingue i procedimenti amministrativi volti all'accertamento degli illeciti e all'applicazione delle conseguenti sanzioni.

Il procedimento, soprattutto, non si concluderebbe con un provvedimento suscettibile di costituire giudicato. La definitività conseguente alla mancata impugnazione, pur presentando alcune caratteristiche comuni al giudicato (l'incontestabilità e la preclusione di un bis in idem procedimentale), non sarebbe ad esso equiparabile, ove si rifletta sulla possibilità di annullamento in autotutela che pacificamente caratterizza anche i provvedimenti dell'AGCM o di disapplicazione dell'atto da parte del giudice in relazione all'oggetto dedotto in un diverso giudizio (facoltà invece preclusa nel caso delle sentenze passate in giudicato dall'art. 2909 del codice civile).

Tali caratteristiche dei provvedimenti dell'Autorità, lungi dall'essere smentite, sarebbero confermate dal regime introdotto dal decreto legislativo 19 gennaio 2017, n. 3 (Attuazione della direttiva 2014/104/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 novembre 2014, relativa a determinate norme che regolano le azioni per il risarcimento del danno ai sensi del diritto nazionale per violazioni delle disposizioni del diritto della concorrenza degli Stati membri e dell'Unione europea), se è vero che, al fine di conferire efficacia vincolante, nei giudizi risarcitori, ad alcuni aspetti dell'accertamento contenuto in un provvedimento definitivo dell'AGCM che abbia rilevato l'esistenza di un cartello anticoncorrenziale o di un abuso di posizione dominante, è stata necessaria una previsione espressa ed eccezionale (che, quindi, confermerebbe, relativamente agli altri aspetti, che il provvedimento non può fare stato in giudizio).

Infine, non vi sarebbe alcuna evidenza dell'esigenza di evitare zone franche dal controllo di costituzionalità, essendo chiaro che un eventuale arresto procedimentale motivato con la sopravvenienza della norma censurata può essere impugnato da uno degli intervenienti e, in particolare, dal notaio segnalante, che nel conseguente giudizio amministrativo ben potrebbe fare valere eventuali profili di illegittimità costituzionale.

3.- Con atto depositato nella cancelleria di questa Corte il 2 luglio 2018, si è costituito il Consiglio notarile di Milano, eccependo l'inammissibilità e non fondatezza delle questioni sollevate.

3.1.- Dopo avere riassunto i fatti di causa, il CNM ha eccepito, in primo luogo, l'inammissibilità per difetto di legittimazione dell'AGCM, mancando sia il requisito soggettivo (il provenire la questione da un giudice) che quello oggettivo (l'essere stata essa sollevata nel corso di un giudizio).

3.1.1.- Dal punto di vista soggettivo, l'Autorità garante, in quanto autorità amministrativa indipendente, sarebbe un'amministrazione e le sue caratteristiche d'indipendenza, comuni ad altre autorità, non sarebbero sufficienti a qualificarla come giudice speciale, in caso contrario dovendosi ravvisare la sua illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 102 Cost.

3.1.1.1.- La diversità tra AGCM e giudici ordinari e speciali sarebbe dimostrata anche dal fatto che la prima, oltre alla funzione di accertamento degli illeciti concorrenziali, svolge anche altre funzioni, sicuramente estranee alla giurisdizione, quali quelle amministrative di regolazione (in tema di operazione di concentrazione ed accettazione di impegni), quelle amministrativo-consultive (di advocacy, previste dagli artt. 21, 21-bis e 22 della legge antitrust) ed altre sanzionatorie e pacificamente amministrative, come la repressione delle pratiche commerciali scorrette di cui agli artt. 19 e seguenti del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229).

3.1.1.2.- Il CNM rammenta, poi, che gli atti dell'AGCM sono impugnabili davanti al giudice amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva ai sensi dell'art. 133, comma 1, lettera l), dell'Allegato 1 (Codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), ed infatti nella prassi gli atti sanzionatori sono sempre impugnati davanti al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio.

Il legislatore, inoltre, con l'art. 21-bis della legge n. 287 del 1990, introdotto dall'art. 35, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, lungi dal riconoscere all'AGCM la qualità di giudice, le avrebbe attribuito quella opposta di parte processuale per l'impugnazione davanti al giudice amministrativo di atti amministrativi in contrasto con la tutela della concorrenza (in tal modo l'Autorità, solitamente operante quale parte resistente nel processo amministrativo, assumerebbe anche la qualità di ricorrente).

3.1.1.3.- Il CNM aggiunge che le procedure di nomina dei componenti le autorità indipendenti sono profondamente diverse dai sistemi di reclutamento nei ruoli della magistratura, sia ordinaria che speciale.

Il sistema di nomina congiunta da parte dei Presidenti di Senato e Camera era stato scelto nel 1990 in ragione di una concezione costituzionale vigente durante il periodo storico che si suole definire «Prima Repubblica», che asse-



gnava una carica alla maggioranza e l'altra all'opposizione, in modo da garantire l'indipendenza dall'indirizzo politico governativo. Questa convenzione era tuttavia venuta meno negli anni successivi, il che aveva suscitato un dibattito anche sulla idoneità del metodo di nomina del Presidente e dei componenti dell'Autorità ad assicurare il livello di indipendenza richiesto dalla legge.

Né, ancora, risulta che al Presidente e ai componenti dell'Autorità garante siano assicurate specifiche garanzie di inamovibilità, che in ogni caso non sarebbero parificabili a quelle di rango costituzionale proprie della magistratura ordinaria e di quelle speciali.

3.1.1.4.- Contrariamente a quanto sostenuto nell'ordinanza di rimessione, l'AGCM non potrebbe essere considerata terza rispetto alla contestazione mossa dai suoi uffici.

In primo luogo, il Segretario generale è nominato «su proposta» del Presidente e ad esso risponde del funzionamento dei servizi e degli uffici (art. 11, comma 5, della legge n. 287 del 1990), e tale «raccordo istituzionale» leghebbe uffici e Collegio in una «unità soggettiva indiscutibile».

In secondo luogo, il Collegio dell'Autorità, lungi dal restare estraneo al procedimento, ne sarebbe continuo «protagonista, orientandone lo sviluppo»: l'avvio dell'istruttoria, atto ampiamente motivato e recante quindi una prima inclinazione decisoria, è infatti di competenza del Collegio, che è poi chiamato, ai sensi dell'art. 14, comma 1, del d.P.R. n. 217 del 1998, ad effettuare una valutazione di non manifesta infondatezza della bozza di CRI sottoposta dagli uffici.

In terzo luogo, l'ordinamento delle carriere, le promozioni, le assegnazioni di incarichi, inclusi quelli dirigenziali, e gli assetti organizzativi sarebbero tutti rimessi ad altrettante decisioni del Collegio.

3.1.1.5.- Il contraddittorio che si svolge innanzi all'Autorità sarebbe di tipo bilaterale, analogo a quello che caratterizza altri procedimenti volti all'accertamento di un illecito amministrativo ed all'irrogazione di una sanzione pecuniaria: da una parte l'AGCM e dall'altra le imprese, che già nell'atto di avvio sono incolpate di un abuso di posizione dominante o della partecipazione ad una intesa anticoncorrenziale. Potrebbero esservi anche altre parti private o pubbliche, in qualità di segnalanti o interventori, ma la garanzia, anche nei loro confronti, della parità delle armi non modificherebbe il carattere bilaterale del contraddittorio.

3.1.2.- Il CNM affronta, quindi, il profilo oggettivo della questione, ossia se sia possibile considerare il procedimento antitrust come un «giudizio».

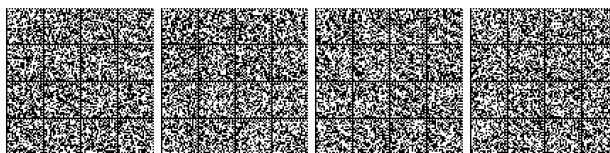
3.1.2.1.- La risposta positiva del rimettente non sarebbe condivisibile, come dimostrato dal fatto che la stessa AGCM, dopo avere negato che il suo agire sia caratterizzato da profili di vera e propria discrezionalità amministrativa, ammette che si può al più «ravvisare una discrezionalità di tipo tecnico, derivante dall'applicazione di regole tecniche di natura economica».

La funzione esercitata dall'Autorità garante sarebbe, in realtà, una funzione di vigilanza e sanzionatoria di carattere amministrativo. La discrezionalità tecnica, ovvero l'adozione di valutazioni complesse ed opinabili, si sostanzierebbe in una operazione definita dalla giurisprudenza amministrativa di «doppia contestualizzazione»: dapprima, l'Autorità elabora un regola specifica discendente dal precetto, di contenuto generale, degli artt. 101 o 102 TFUE o degli artt. 2 o 3 della legge n. 287 del 1990, e solo dopo verifica se quella regola specifica, dedotta grazie a nozioni non giuridiche ma prevalentemente economiche, sia applicabile al caso concreto.

3.1.2.2.- Nemmeno - prosegue il CNM - sarebbe esatto negare che l'AGCM faccia ponderazione e bilanciamento di interessi pubblici e privati: la configurazione dell'illecito dipende anche dalla concorrente valutazione di situazioni come gli interessi dei consumatori, le conseguenze sul mercato, il rapporto tra decisione dell'Autorità e consumer welfare.

Emblematico di tali valutazioni discrezionali sarebbe il potere dell'Autorità di autorizzare, per un periodo limitato di tempo, intese o categorie di intese vietate ai sensi dell'art. 2 della legge antitrust, quando esse diano luogo a miglioramenti nelle condizioni di offerta sul mercato, miglioramenti che possono consistere in un aumento della produzione, della sua qualità o della distribuzione o, più genericamente, nel progresso tecnologico in favore dei consumatori, tenendo presente anche la necessità di assicurare alle imprese la concorrenzialità sul piano internazionale (art. 4 della legge antitrust).

3.1.2.3.- Che non si tratti di mera applicazione della legge risulterebbe anche dal meccanismo di funzionamento del network istituito dal Regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli artt. 81 e 82 del Trattato (CE), network cui è conferito il compito di dare applicazione diretta agli artt. 101 e 102 TFUE e di cui anche AGCM è parte.



Tale rete di autorità a tutela della concorrenza - prosegue il CNM - è infatti guidata dalla Commissione europea, la quale, pur tenendo conto di tutte le particolarità dell'ordinamento comunitario, è un organo non giurisdizionale, e all'interno della rete si discute spesso della elaborazione di politiche della concorrenza e di selezione degli obiettivi da raggiungere, il che è incompatibile con l'attività giurisdizionale.

3.1.2.4.- Il CNM osserva, ancora, che il rimettente cerca di avvalorare la tesi della natura giurisdizionale delle funzioni svolte, sottolineando la diversità tra funzione di regolazione dei mercati (operante *ex ante*) e di vigilanza anti-trust (operante *ex post*).

Tale distinzione, ormai «classica», sarebbe tuttavia «alquanto sottile», come dimostrato dalla vicinanza tra la funzione di vigilanza e quella di autorizzazione delle operazioni di concentrazione, pure rimessa all'Autorità e implicante - come è pacifico - poteri regolatori, nonché dall'istituto della chiusura dei procedimenti sanzionatori mediante l'accoglimento di impegni dell'impresa (art. 14-*ter* della legge antitrust), ove pure la complessa valutazione discrezionale sulla «idoneità» degli impegni medesimi darebbe luogo ad una funzione sostanzialmente regolatoria.

3.1.2.5.- Aggiunge il Consiglio notarile di Milano che la già illustrata carenza di terzietà dell'Autorità concorre a spiegare la mancanza non solo del requisito soggettivo ma anche di quello oggettivo.

Non sarebbe comprensibile su quali basi l'Autorità possa assimilare l'effetto dei suoi provvedimenti a quelli di un giudicato: il provvedimento sanzionatorio è un atto amministrativo, la cui definitività per mancata impugnazione produce effetti ben diversi da quelli discendenti dal giudicato.

La stessa AGCM, peraltro, nella prassi, riterrebbe applicabile alle sue decisioni l'istituto del ritiro in autotutela decisoria.

La circostanza che l'art. 7 del d.lgs. n. 3 del 2017, in applicazione dell'art. 9 della direttiva 104/2014/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 novembre 2014, relativa a determinate norme che regolano le azioni per il risarcimento del danno ai sensi del diritto nazionale per violazioni delle disposizioni del diritto della concorrenza degli Stati membri e dell'Unione europea, abbia introdotto un eccezionale effetto vincolante - solo ad alcuni fini e con certi limiti - del provvedimento sanzionatorio in seno al giudizio civile risarcitorio, sarebbe la conferma ulteriore che esso non ha la forza del giudicato.

3.1.2.6.- Mancherebbe, ancora, l'esigenza di sostenere un'interpretazione estensiva della legittimazione ad adire la Corte costituzionale, perché non vi sarebbe il rischio di zone franche dal controllo di costituzionalità.

Ove la Corte negasse la legittimazione dell'Autorità, quest'ultima dovrebbe applicare la norma censurata ed escludere l'esistenza di un illecito; ciò non impedirebbe alle parti private intervenute nel procedimento di impugnare il provvedimento finale davanti al TAR Lazio, cui si potrebbe chiedere di sollevare la questione di legittimità costituzionale.

Inoltre, i soggetti interessati potrebbero anche adire il giudice civile per chiedere il risarcimento di eventuali danni e, in ipotesi, per fare valere l'invalidità di atti derivanti da quelli funzionali all'esercizio dell'attività di vigilanza a fini disciplinari: così ancora una volta si schiuderebbe un giudizio nel quale la valutazione di non manifesta infondatezza «verrebbe compiuta da un vero giudice *a quo*».

La situazione prospettata dall'ordinanza di rimessione, per contro, creerebbe una sorta di inedito potere di impugnazione diretta della legge davanti alla Corte costituzionale da parte di un soggetto che è invece destinato ad essere fisiologicamente parte nel giudizio che si svolge dopo la decisione di sua competenza.

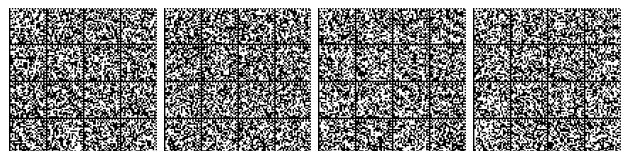
3.1.2.7.- Aggiunge il CNM che la stessa Corte di giustizia, chiamata a valutare la legittimazione a promuovere rinvio pregiudiziale dell'autorità garante della concorrenza e del mercato greca, si è pronunciata negativamente, escludendo la possibilità di qualificarla come organo giurisdizionale (si cita la sentenza del 31 maggio 2015, in causa 53/03, *Synetairismos Farmakopoion Aitolias & Akarnanias (Syfait)* e altri).

3.2.- Il Consiglio notarile di Milano ha poi eccepito l'inammissibilità per difetto di motivazione sulla rilevanza della questione.

Essa potrebbe dirsi rilevante, solo ove l'AGCM avesse esplicitamente ritenuto che la condotta del medesimo Consiglio rientrasse nella fattispecie della delibera di associazione di imprese restrittiva della concorrenza. In altri termini, secondo il CNM, prima di sollevare questione di legittimità costituzionale, il rimettente avrebbe dovuto spiegare perché non vi erano altre ragioni per ritenere insussistente l'illecito atte ad escludere la rilevanza.

3.3.- Nel merito, secondo il Consiglio notarile di Milano, la censura di violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 106, paragrafo 2, TFUE, è infondata.

Osserva il CNM che il parametro interposto contempla una deroga alle regole di concorrenza poste dai Trattati per le imprese che operino, su incarico dello Stato, in settori di interesse economico generale, purché: a) le norme sulla concorrenza ostacolino l'adempimento della missione affidata e b) la restrizione della concorrenza realizzata per effetto della deroga non comprometta lo sviluppo degli scambi in misura contraria agli interessi dell'Unione.



In relazione all'art. 93-ter, comma 1-bis, della legge notarile, sussisterebbero tutte le condizioni richieste dall'art. 106, paragrafo 2, TFUE, avente pacificamente efficacia diretta, affinché possa operare il regime derogatorio ivi previsto: i consigli notarili, infatti, svolgono, per espressa attribuzione dello Stato (operata con la legge n. 89 del 1913), servizi di interesse generale, in quanto nell'esercizio dei poteri di vigilanza «non regolano i servizi offerti dai notai sul mercato, ma, con prerogative tipiche dei pubblici poteri, adempiono, in sostanza, a una funzione sociale fondata sul principio di solidarietà».

Secondo il CNM, le regole della concorrenza, se applicate, comprometterebbero l'adempimento della missione pubblica affidata dal legislatore ai consigli, perché consentirebbero agli iscritti di vanificare l'attività di vigilanza propedeutica all'instaurazione dei procedimenti disciplinari semplicemente assumendo l'idoneità dell'esercizio dei poteri consiliari a restringere - sia pure indirettamente - la libertà professionale degli iscritti. Del pari, proprio come accaduto nel caso di specie, la possibilità di invocare un riesame, «sotto la lente della disciplina antitrust», delle decisioni rese dagli organi giurisdizionali competenti a pronunciarsi sui procedimenti disciplinari notarili, finanche se definitive, porrebbe in discussione le fondamenta del sistema della giustizia disciplinare.

D'altra parte - rammenta il CNM - ancora prima dell'introduzione dell'art. 93-ter, comma 1-bis, i consigli notarili, secondo la giurisprudenza anche di legittimità, nell'esercizio dei poteri funzionali al promovimento del procedimento disciplinare, risultavano esentati dall'applicazione della normativa antitrust.

La Corte di cassazione, in particolare, era già giunta per via interpretativa all'approdo cristallizzato dal legislatore del 2017, il quale si sarebbe dunque limitato a introdurre «una norma di interpretazione autentica di una disposizione già vigente».

Per le ragioni sopra esposte, dunque, sarebbe infondata la tesi dell'AGCM secondo cui l'art. 93-ter, comma 1-bis, è in contrasto con l'art. 106, paragrafo 2, TFUE.

Il rischio di abusi da parte dei consigli, ossia l'eventualità dell'esercizio del potere di vigilanza per il perseguimento di fini diversi rispetto allo scopo istituzionale, oltre ad essere irrilevante ai fini della prospettazione della questione di legittimità costituzionale, sarebbe scongiurato dall'esistenza nella legge notarile di un adeguato sistema di controllo giurisdizionale.

3.4.- La censura di violazione degli artt. 3 e 41 Cost. sarebbe inammissibile per difetto di motivazione.

Il rimettente, in particolare, si sarebbe limitato ad affermare, con riferimento all'art. 3 Cost., che il legislatore avrebbe predisposto uno strumento non proporzionato alla finalità pubblica perseguita, sacrificando ingiustamente ed arbitrariamente la libertà d'iniziativa economica.

Al di là di tale tautologica affermazione, l'AGCM non avrebbe fornito un'adeguata illustrazione delle ragioni per cui la norma recata dall'art. 93-ter, comma 1-bis, sarebbe arbitraria e non proporzionata, né avrebbe esperito il necessario tentativo di interpretazione costituzionalmente conforme, il che, parimenti, renderebbe la questione inammissibile.

3.4.1.- La censura sarebbe in ogni caso non fondata.

Afferma il Consiglio notarile di Milano che, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, la libertà di concorrenza non riceve dall'ordinamento una protezione assoluta, essendo suscettibile di limitazioni giustificate da ragioni di utilità sociale (art. 41, secondo comma, Cost.) e da fini sociali (art. 41, terzo comma, Cost.), a condizione che tali limitazioni siano conformi al principio di ragionevolezza, sub specie di non arbitrarietà e non palese incongruità.

Alla luce di tali principi, la scelta del legislatore di sottrarre all'applicazione della legge n. 287 del 1990 gli atti funzionali al promovimento del procedimento disciplinare sarebbe costituzionalmente legittima.

I consigli notarili, infatti, hanno il potere di vigilanza sull'osservanza, da parte dei notai, delle disposizioni di legge e di deontologia, nonché il potere di promuovere l'azione disciplinare, e tali funzioni consiliari hanno una precisa rilevanza pubblicistica, essendo preordinate a garantire il perseguimento dei fini sociali o di utilità sociale connessi all'adempimento del munus di notaio: la serietà e certezza dei traffici giuridici, la prevenzione del contenzioso tra le parti e tra le parti ed i terzi in ordine all'assetto dei rapporti giuridici risultanti dagli atti rogati, il controllo sulla legalità degli atti, sulla situazione soggettiva e sulla volontà dei paciscenti.

La garanzia di tali interessi generali della collettività esigerebbe che i consigli siano liberi di compiere ogni atto funzionale al promovimento del procedimento disciplinare senza sottostare all'applicazione della normativa antitrust.

Quanto, poi, alla «non palese incongruità» della disciplina censurata, il CNM rammenta che: 1) la sottrazione alla normativa antitrust vale solo per gli atti strettamente connessi all'esercizio della funzione disciplinare; 2) la giurisprudenza ritiene che la stretta connessione non si configuri ove le imprese affidatarie dei SIEG deviano dallo scopo istituzionale; 3) il controllo giurisdizionale sugli atti del consiglio è pieno ed esteso anche agli atti propedeutici all'esercizio del potere disciplinare - in particolare a quelli adottati ai sensi degli artt. 93, 93-bis e 93-ter della legge notarile - ed è per ciò solo idoneo a scongiurare il rischio di abusi o sviamenti di potere.



4.- Con atto depositato nella cancelleria di questa Corte il 3 luglio 2018, si è costituito il notaio P. D.M. (d'ora in avanti anche: notaio segnalante o segnalante), aderendo alle argomentazioni esposte dal rimettente e concludendo per la declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme censurate.

4.1.- Il notaio P. D.M. ha in primo luogo fatto presente, in punto di fatto, di avere assunto nel procedimento innanzi all'Autorità il ruolo di «segnalante» e che l'art. 93-ter della legge notarile è stato introdotto - «dichiaratamente su pressione degli organi professionali» - proprio in pendenza del procedimento istruttorio avviato nei confronti del CNM, a seguito del suo esposto.

4.2.- Dopo avere dettagliatamente ricostruito lo svolgersi del procedimento *a quo*, il notaio segnalante si è soffermato sulla legittimazione dell'AGCM a sollevare in via incidentale questione di legittimità costituzionale.

4.2.1.- Come sottolineato dal rimettente, la Corte costituzionale, muovendo dalla *ratio* che informa il sindacato di legittimità costituzionale in via incidentale, avrebbe dato un'interpretazione estensiva dei requisiti di accesso, arrivando a ritenere che «per aversi giudizio *a quo* è sufficiente che sussista esercizio di funzioni giudicanti per l'obiettiva applicazione della legge da parte di soggetti, pure estranei all'organizzazione della giurisdizione, posti in posizione *super partes*» (si citano le sentenze n. 387 del 1996, n. 226 del 1976 e n. 83 del 1966).

Coerentemente con tali coordinate, la Corte avrebbe riconosciuto la legittimazione ad alcuni soggetti «ai limitati fini» della proposizione della questione incidentale di legittimità costituzionale, come, ad esempio, nel caso delle sezioni di controllo della Corte dei conti nell'esercizio della funzione amministrativa di controllo preventivo sugli atti del governo (si citano le sentenze n. 384 del 1991 e n. 226 del 1976) e nel caso del collegio arbitrale (si cita la sentenza n. 376 del 2001).

4.2.2.- Così ricostruita la figura del giudice *a quo*, sarebbe evidente come l'AGCM «possa pienamente rientrare entro il perimetro tracciato dalla giurisprudenza costituzionale».

4.2.2.1.- In primo luogo non potrebbe dubitarsi della natura imparziale e indipendente dell'Autorità, come rilevato dalla stessa Corte costituzionale con riferimento anche ad altre autorità amministrative indipendenti (si citano le sentenze n. 41 del 2013, n. 482 e n. 57 del 1995) e come evincibile dall'art. 10 della legge antitrust, secondo cui «L'Autorità opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione».

Sarebbe evidente, poi, l'estraneità dell'AGCM rispetto al circuito Parlamento- Governo-Pubblica amministrazione, comprovata dalla circostanza che i suoi componenti sono scelti da soggetti istituzionali terzi e per un periodo di tempo che eccede la durata dell'organo politico che detiene il potere di nomina. Andrebbe altresì considerato che i membri dell'Autorità «non possono esercitare, a pena di decadenza, alcuna attività professionale o di consulenza, né possono essere amministratori o dipendenti di enti pubblici o privati, né ricoprire altri uffici pubblici di qualsiasi natura. I dipendenti statali sono collocati fuori ruolo per l'intera durata del mandato» (art. 10, comma 3, della legge antitrust).

4.2.2.2.- Non potrebbe sostenersi, poi, che l'AGCM sia priva di un sufficiente grado di indipendenza interna, da intendersi nel senso della separazione tra funzione istruttorie e decisoria, poiché ai sensi dell'art. 11 della legge antitrust, il funzionamento dei servizi e degli uffici è affidato al Segretario generale, il quale è nominato, su proposta del Presidente, dal Ministro dello sviluppo economico, ovvero da un soggetto diverso rispetto a Presidente e membri del Collegio.

Ai medesimi uffici - prosegue il segnalante - è attribuito lo svolgimento dell'istruzione del procedimento: essi, in particolare, procedono all'avvio dell'istruttoria e allo svolgimento di tutte le attività ad essa funzionali (come ad esempio le ispezioni), e a conclusione della medesima trasmettono al Collegio la CRI, sulla quale esso si limita a formulare una valutazione di non manifesta infondatezza; in caso di esito negativo di tale ultima valutazione, si apre innanzi al Collegio la fase decisoria, caratterizzata da tutte le garanzie del contraddittorio proprie di un procedimento giurisdizionale.

4.2.3.- Viste le funzioni esercitate dall'AGCM, non potrebbe negarsi la sua natura paragiurisdizionale: l'Autorità, infatti, sarebbe chiamata a valutare, da una posizione di sostanziale equidistanza dai diversi interessi portati alla sua attenzione, fattispecie concrete alla luce di parametri fissati dalla legge, secondo il sillogismo proprio dell'attività giurisdizionale, e tale valutazione sarebbe svolta senza dare alcuna prevalenza all'interesse pubblico, diversamente da quanto accade nello schema classico della comparazione degli interessi in cui si sostanzia l'operato della pubblica amministrazione.

L'esito dell'accertamento demandato all'Autorità, poi, si estrinsecerebbe in un provvedimento dal carattere decisivo relativo ad una specifica situazione giuridica soggettiva, idoneo ad acquisire definitività ove non impugnato.

4.2.4.- Le attribuzioni dell'Autorità si situerebbero in un «ambiente di sicuro spessore costituzionale».

Osserva il notaio segnalante come sia la stessa legge istitutiva dell'AGCM a chiarire che la disciplina della concorrenza si esplica «in attuazione dell'art. 41 Cost. e a tutela del diritto di iniziativa economica»: in considerazione delle funzioni esercitate, l'AGCM dovrebbe essere considerato il principale garante del diritto costituzionalmente tutelato ad una iniziativa economica libera.



Il fondamento costituzionale dell'Autorità, poi, andrebbe rinvenuto soprattutto negli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impongono il rispetto degli obblighi discendenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea.

È nel «testo sostanzialmente costituzionale», costituito dai tre blocchi del TUE, del TFUE e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, che andrebbe rintracciato l'effettivo fondamento delle Autorità indipendenti.

4.2.5.- Secondo il notaio P. D.M., la Corte europea dei diritti dell'uomo avrebbe affermato che la procedura dinanzi all'AGCM è rispettosa dei requisiti prescritti dall'art. 6 CEDU, atteso che l'Autorità può qualificarsi come un «tribunale» indipendente ed imparziale ai sensi della menzionata disposizione convenzionale e posto, altresì, che i relativi procedimenti, svolgendosi nel rigoroso rispetto del principio del contraddittorio, soddisfano pienamente le esigenze di equità processuale ivi sancite (si cita la sentenza della Corte EDU, sezione seconda, 27 settembre 2011, Menarini Diagnostics srl contro Italia).

In particolare, ai fini del giudizio convenzionale, le procedure di nomina del Presidente e dei componenti del Collegio, la durata settennale del mandato (non rinnovabile), l'inamovibilità e le ipotesi di incompatibilità sarebbero indici incontrovertibili del carattere indipendente dell'Autorità.

Da un punto di vista oggettivo, la netta separazione - tanto organizzativa quanto funzionale - esistente tra gli uffici istruttori e il Collegio, ovvero l'organo chiamato ad assumere le decisioni, e l'assenza di vincolatività delle proposte formulate dai primi nella CRI escluderebbero ogni carenza di imparzialità oggettiva.

Dal punto di vista procedurale, la facoltà riconosciuta al sottoposto al procedimento antitrust di replicare alle argomentazioni e deduzioni dell'accusa, di conoscere tutte le prove a suo carico e discarico e di chiedere la fissazione di un'audizione orale dinanzi al Collegio assicurerebbero il diritto al contraddittorio sia documentale sia orale e il rispetto del principio della parità delle armi (si cita, a contrario, Corte EDU, sezione seconda, 4 marzo 2014, Grande Stevens e altri contro Italia).

4.2.6.- Il segnalante, pur consapevole dell'autonomia delle nozioni di organo giurisdizionale accolte dalla Corte costituzionale e dalla Corte di giustizia, ritiene rilevante la circostanza che l'AGCM possieda tutti i requisiti prescritti dalla giurisprudenza della seconda per potersi qualificare come organo giurisdizionale ai sensi dell'art. 267 TFUE.

Né potrebbero rilevare, in senso contrario, la stretta collaborazione intercorrente tra l'AGCM e la Commissione europea e la possibilità che, ai sensi dell'art. 11, n. 6, del Regolamento (CE) n. 1/2003, la prima sia privata della sua competenza in favore della seconda, avendo l'Autorità agito nel caso di specie esclusivamente sulla base della normativa nazionale.

4.3.- Nel merito, il segnalante osserva quanto segue:

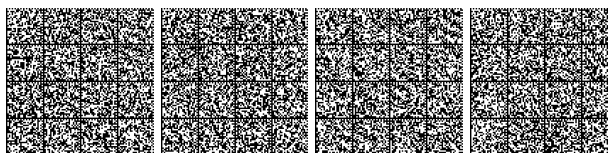
- come sottolineato nell'ordinanza di rimessione, il principio di ragionevolezza postula che l'intervento legislativo, incidente su beni costituzionalmente protetti, quale la libertà di iniziativa economica privata, sia coerente rispetto all'obiettivo perseguito e non comporti effetti ultronei e sproporzionati;

- nel caso di specie, l'irragionevolezza sarebbe evidente, da un lato, nel fatto che non è ravvisabile alcun obiettivo collegamento tra le finalità assertivamente perseguite (la tutela dei valori deontologici) e il regime introdotto (una deroga *ex lege*, volta a inibire, in toto ed a priori, l'applicazione delle norme antitrust ad iniziative disciplinari di organi professionali); e, dall'altro, nel rilievo che l'effetto prodotto (il sacrificio di un «nucleo essenziale delle regole in materia di concorrenza») sarebbe ultroneo rispetto alla finalità perseguita;

- non vi sarebbe alcun conflitto fra disciplina concorrenziale e disciplina deontologica tale da richiedere la previsione di una deroga volta a preservare l'ambito disciplinare da una supposta invasione di campo da parte dell'autorità (europea o nazionale) antitrust;

- al contrario, i due regimi, purché correttamente interpretati, coesisterebbero: l'azione disciplinare può esplicarsi in presenza di effettive violazioni deontologiche, dando luogo all'irrogazione delle relative sanzioni, mentre l'intervento antitrust si svolge ogniqualvolta risulti che «in singoli casi [...] si sia verificato un accordo concorrenziale poi tradottosi anche in forma di uno o più provvedimenti disciplinari»;

- quanto all'asserita violazione dell'art. 117, primo comma Cost., la qualificazione *ex lege* degli atti funzionali al promovimento dell'azione disciplinare come SIEG, operata dal comma 1-bis dell'art. 93-ter, si porrebbe manifestamente al di fuori della consolidata interpretazione dell'art. 106, paragrafo 2, TFUE, operata dalla Corte di giustizia, dal momento che gli atti disciplinari non costituiscono una prestazione di beni o servizi su un mercato; che in relazione ad essi non si riscontrano, ovviamente, market failures; che non vi è stato uno specifico mandato *ad hoc* per l'assolvimento



del servizio; che, in ogni caso, anche ad ammettere che possano ricorrere i presupposti per il conferimento di un SIEG, la deroga prevista dalla citata disposizione comunitaria imporrebbe un'applicazione restrittiva coerente con rigorosi canoni di necessità e proporzionalità, da applicarsi sulla base di un apposito accertamento in concreto.

4.4.- Per il caso in cui la Corte deneghi la legittimazione dell'Autorità, il notaio P. D.M. ritiene doveroso svolgere alcune considerazioni.

Andrebbe verificato, in particolare, se la distonia fra il comma 1-*bis* dell'art. 93-*ter* della legge notarile e l'art. 106, paragrafo 2, TFUE non possa essere risolta mediante ricorso alla interpretazione comunitariamente conforme ovvero alla disapplicazione della norma interna confliggente con il parametro europeo.

Secondo il notaio segnalante, l'ordinanza non si sarebbe interrogata al riguardo, probabilmente perché nell'istruttoria si è dedotta l'applicazione dell'art. 2 della legge antitrust e non della corrispondente norma europea (l'art. 101 TFUE).

Andrebbe tuttavia tracciata una distinzione tra l'istruttoria in cui la norma di legge è stata invocata e la legge medesima: la prima sarebbe vicenda di rilevanza locale soggetta al parametro domestico, mentre la seconda, proprio perché destinata ad operare con riguardo a un numero indeterminato di ipotesi replicabili su scala nazionale, sarebbe suscettibile di incidere, anche solo potenzialmente, sul «commercio fra stati membri», presentando quindi i tipici connotati di una fattispecie rilevante per le norme del Trattato.

Ne consegue che il rimettente avrebbe potuto tentare la via dell'interpretazione conforme, ritenendo che la qualificazione di SIEG operata dal comma 1-*bis* dell'art. 93-*ter* non valga con riferimento a quegli atti che, in esito ad un accertamento da svolgersi caso per caso da parte dell'autorità antitrust, rivelino un esercizio strumentale di prerogative (solo formalmente) disciplinari; ovvero, in alternativa, disapplicare la norma nazionale contraria agli invocati parametri europei direttamente applicabili.

5.- Con atto depositato nella cancelleria di questa Corte il 3 luglio 2018, si è costituito il notaio R. G., aderendo alle argomentazioni esposte dall'Autorità rimettente e concludendo per la declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme censurate.

5.1.- In punto di fatto il notaio R. G. ha premesso:

- di esercitare la professione in Milano sin dal 1990 e di avere nel tempo attuato misure organizzative, anche attraverso l'utilizzo strumenti informatici, allo scopo di rendere più spedito e meno costoso il ricorso alle procedure contrattuali previste dalla legge e, in particolare, nel settore della «portabilità» dei mutui;

- di avere ricevuto negli ultimi anni migliaia di atti, in particolare quietanze di surroga rilasciate dalla banca cedente alla banca cessionaria, così diventando uno dei notai più «performanti» del distretto e sullo stesso piano nazionale;

- di avere subito irrituali iniziative disciplinari da parte del Consiglio nazionale del notariato (d'ora innanzi anche: CNN o Consiglio nazionale), che aveva cercato di frenare la sua attività con l'intento esplicito di promuovere una «perequazione» dei proventi tra i notai del distretto, cioè con uno scopo esplicitamente anticoncorrenziale;

- di essere stato indotto dal palese intento persecutorio di tali iniziative ad intervenire nel procedimento *a quo* già avviato dall'AGCM nei confronti del CNN (su segnalazione di altro notaio del distretto del pari sottoposto a procedimento disciplinare) per intesa restrittiva della concorrenza;

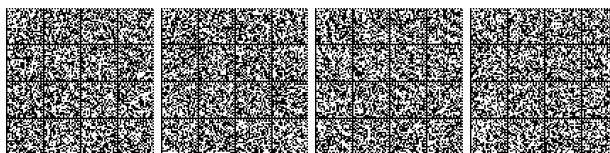
5.2.- Ciò premesso in punto di fatto, il notaio interveniente nel procedimento *a quo* ha aderito alla tesi del rimettente circa la sua legittimazione a sollevare questione di legittimità costituzionale, rammentando come la Corte costituzionale sin dall'inizio della sua attività abbia inteso in modo non restrittivo i requisiti del giudice e del giudizio, e ciò al fine di tutelare il preminente interesse pubblico al rispetto della Costituzione.

Seguendo questa traiettoria, la Corte avrebbe dunque ammesso, ad esempio, la legittimazione degli arbitri, osservando che essi, pur se estranei alla organizzazione della giurisdizione, svolgono, in posizione *super partes*, «funzioni giudicanti per l'obiettiva applicazione della legge» (si cita la sentenza n. 376 del 2001).

Anche nel caso di specie ricorrerebbe l'ipotesi di un organo, di per sé estraneo all'organizzazione della giurisdizione, investito di funzioni giudicanti per l'obiettiva applicazione della legge e all'uopo posto in posizione *super partes*.

Anche in questo caso, inoltre, varrebbe la considerazione che, ove si negasse la legittimazione del rimettente, ne risulterebbe frustrata «l'esigenza di ammettere al sindacato della Corte costituzionale leggi che [...] più difficilmente verrebbero, per altra via, ad essa sottoposte» (si cita la sentenza n. 226 del 1976).

Pur essendovi un'altra sede in cui sollevare la questione (il giudizio di impugnazione avverso i provvedimenti dell'AGCM), negare la legittimazione dell'Autorità equivarrebbe, come nel caso degli arbitri, a precludere la tempestiva soluzione del dubbio di costituzionalità che investe, in radice, la norma che consente di instaurare procedimenti sanzionatori nei confronti dei consigli notarili.



Inoltre, ove fosse negata la legittimazione, l'Autorità garante non avrebbe altra scelta che disapplicare la normativa sospettata d'incostituzionalità sulla base delle norme europee, previo, se del caso, rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia.

5.2.1.- L'AGCM, infatti, soddisferebbe i requisiti che, secondo la giurisprudenza della Corte di Lussemburgo, devono ricorrere per la legittimazione al rinvio pregiudiziale.

La Corte di giustizia avrebbe già implicitamente riconosciuto la legittimazione in capo ad autorità amministrative indipendenti di altri Stati membri, anche aventi funzione di garanzia a tutela della concorrenza, come nel caso dell'autorità spagnola.

Ove, viceversa, la Corte di giustizia ha negato la legittimazione di un'autorità amministrativa indipendente, lo avrebbe fatto in ragione delle carenze dei requisiti necessari alla qualifica di «organo giurisdizionale» specifiche di quell'autorità: così, nel caso dell'autorità greca per la concorrenza, la legittimazione sarebbe stata negata per le insufficienti garanzie d'indipendenza nella procedura di nomina dei suoi membri, per possibili ingerenze del potere esecutivo e per l'assenza di una chiara separazione funzionale tra gli uffici istruttori e quelli decisori, tutti elementi non riscontrabili nel caso dell'AGCM.

Con riferimento a quest'ultima, andrebbe per contro sottolineata la chiara ed adeguata separazione organizzativa e funzionale tra gli uffici istruttori e il Collegio, poiché i primi dipendono (non dal secondo bensì) dal Segretario generale, che sovrintende al loro funzionamento; nonché la circostanza che il Collegio decide in piena autonomia e indipendenza, senza alcuna soggezione o vincolo decisorio rispetto alle risultanze istruttorie.

5.2.2.- La Corte EDU avrebbe avuto modo di pronunciarsi sulle autorità amministrative italiane in due casi.

Nel caso Menarini, avente ad oggetto una pretesa violazione del diritto di accesso al giudice in riferimento alla giurisdizione amministrativa, la Corte si sarebbe occupata solo indirettamente dell'AGCM, limitandosi ad un'apodittica affermazione che la sanzione pecuniaria contestata non era stata emessa «par un juge».

Al contrario, nel caso Grande Stevens, la Corte di Strasburgo si sarebbe occupata dei requisiti della CONSOB, soffermandosi funditus sull'analisi della pertinente normativa e valutando le sue caratteristiche strutturali e di funzionamento. La Corte EDU avrebbe quindi escluso la natura di tribunale di quell'autorità, constatando la violazione del principio del contraddittorio, per via della mancanza di comunicazione delle risultanze istruttorie agli interessati e di un'udienza pubblica, nonché l'assenza del requisito dell'imparzialità, in ragione della inadeguata separazione organico-funzionale tra uffici istruttori e decisori.

Tutti questi elementi, invece, ricorrerebbero nel caso dell'AGCM, che pertanto andrebbe qualificata come tribunale anche ai fini dell'applicazione dell'art. 6 CEDU.

5.3.- Nel merito, il notaio R. G. premette che l'art. 93-ter, comma 1-bis, della legge notarile è frutto di tre emendamenti identici, proposti da vari deputati di partiti diversi ed opposti, al disegno della legge di bilancio 2018: si tratterebbe, palesemente, di una di quelle «intrusioni» nelle leggi finanziarie e di bilancio che nulla hanno a che fare con l'oggetto del progetto di legge, espressione della cattiva e diffusa prassi parlamentare volta a far passare disposizioni eterogenee frutto di interessi particolaristici attraverso l'iter privilegiato che hanno le leggi annuali in materia di finanza pubblica.

Ciò premesso, il notaio R. G. osserva che, secondo alcuni, con la disposizione censurata il legislatore si sarebbe limitato a sancire in via di interpretazione autentica il significato dell'art. 8, comma 2, della legge antitrust, quale già chiarito dalla Corte di cassazione con la sentenza 5 maggio 2016, n. 9041, secondo cui il consiglio notarile, nell'esercizio della funzione disciplinare, esercita un SIEG, restando perciò esente dall'applicabilità delle norme antitrust.

In quell'occasione la Cassazione avrebbe ritenuto che la deroga all'operatività delle disposizioni a tutela della concorrenza sia ravvisabile solo per i comportamenti strettamente connessi all'adempimento degli specifici compiti affidati al consiglio notarile.

La norma censurata pretenderebbe, invece, di estendere tale esenzione a tutti gli «atti funzionali al promovimento del procedimento disciplinare», cioè a tutte le attività intese a tal fine, anche quando, come nel caso di specie, si tratti di un'attività conoscitiva chiaramente intesa a limitare la concorrenza e di procedimenti disciplinari strumentalmente avviati allo stesso fine.

5.3.1.- La deroga introdotta dal comma 1-bis dell'art. 93-ter della legge notarile, secondo il notaio R. G., si porrebbe in frontale contrasto con l'art. 106, paragrafo 2, TFUE e, per il suo tramite, con l'art. 117, primo comma, Cost.

Ai sensi dell'art. 106, paragrafo 2, TFUE, le imprese incaricate della gestione di SIEG - come gli organi del notariato - o aventi carattere di monopolio fiscale «sono sottoposte alle norme dei Trattati, e in particolare alle regole di concorrenza», sia pure «nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata».



La norma recata dall'art. 106, paragrafo 2, TFUE (e parallelamente quella dell'art. 8, comma 2, della legge n. 287 del 1990, che costituisce trasposizione della prima nell'ordinamento nazionale), in quanto avente natura derogatoria rispetto a quelle dei Trattati poste a tutela della concorrenza, non potrebbe che essere interpretata in senso restrittivo, come confermato dalla consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia: le attività contrastanti con la disciplina antitrust dovrebbero non soltanto essere astrattamente riconducibili ai compiti istituzionali di interesse pubblico assegnati alle imprese esercenti un SIEG, ma anche risultare concretamente indispensabili allo svolgimento di quei compiti e non eccedere quanto necessario a quel fine.

5.3.2.- Sul piano dei parametri interni, secondo il notaio R.G., le norme censurate violano gli artt. 3 e 41 Cost.

Quest'ultimo, garantendo la libertà di iniziativa economica privata (di cui il mercato concorrenziale costituisce una condizione) e la utilità sociale (di cui, a sua volta, la tutela della concorrenza è un profilo), esigerebbe che le eccezioni alla regola della concorrenza siano limitate ai casi in cui sia concretamente necessario assicurare lo svolgimento di funzioni e il soddisfacimento di finalità di pubblico interesse.

Nella specie, al contrario, la norma impugnata escluderebbe, in astratto e a priori, gli atti degli organi notarili dal controllo sulla osservanza delle regole concorrenziali.

Quanto all'art. 3 Cost., andrebbe rammentato quanto affermato dalla Corte costituzionale, secondo cui le esigenze di utilità sociale vanno bilanciate con la concorrenza ed è necessario che la loro individuazione non sia arbitraria e che esse non siano perseguite mediante misure palesemente incongrue (si cita la sentenza n. 270 del 2010).

6.- Con atto depositato nella cancelleria di questa Corte il 3 luglio 2018, si è costituito il Centro Istruttorie spa (CISPA), aderendo alle argomentazioni esposte dall'Autorità rimettente e concludendo per la declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme censurate.

6.1.- Il CISPA, premesso di essere intervenuto nel procedimento sanzionatorio avviato dall'Antitrust nei confronti del CNM su notizia del notaio segnalante, ha dedotto che la portata oggettiva delle norme censurate dall'AGCM è stata ivi oggetto di ampia discussione.

Da un lato, l'Autorità riterrebbe che la deroga in esame, rettamente interpretata, non sottragga in via generale e astratta un'intera categoria di atti dall'ambito di applicazione della disciplina antitrust, ma consenta di limitarne l'applicazione nei soli casi eccezionali in cui le condotte aventi effetti anticoncorrenziali siano strettamente necessarie e proporzionate al raggiungimento dell'obiettivo di interesse generale da perseguire.

Dall'altro, secondo il CNM, le norme in questione dovrebbero essere interpretate nel senso che, ogniqualvolta i consigli notarili agiscono in adempimento del potere-dovere di vigilanza disciplinare loro affidato dalla legge, essi sarebbero sottratti all'applicazione della normativa antitrust, e ciò a prescindere dalla concreta analisi circa la necessità e proporzionalità delle condotte poste in essere al raggiungimento delle finalità di interesse generale che i consigli sono chiamati a perseguire.

6.2.- Il CISPA, dopo avere premesso che per consolidata giurisprudenza europea e nazionale le professioni regolamentate - incluse quelle notarili - sono soggette all'applicazione del diritto antitrust anche nel caso in cui perseguano obiettivi di interesse generale, deduce che la deroga oggetto di esame non potrebbe essere utilizzata per garantire tout court, e senza valutazioni da compiersi caso per caso, una esenzione di un intero settore economico dalla applicazione della normativa antitrust.

L'art. 8, comma 2, della legge n. 287 del 1990 - trasponendo nel nostro ordinamento l'art. 106 TFUE - prevederebbe dei limiti all'applicazione della disciplina antitrust per le imprese esercenti SIEG, solo ed esclusivamente per tutto quanto strettamente connesso all'adempimento dei compiti ad esse affidati, e tale disposizione, in quanto derogatoria rispetto al generale divieto di condotte anticoncorrenziali, andrebbe interpretata, coerentemente con la giurisprudenza della Corte di giustizia, in maniera restrittiva, verificando con rigore la necessità e la proporzionalità dell'esenzione per il raggiungimento delle finalità di pubblico interesse.

Qualora, per contro, si accogliesse l'interpretazione estensiva patrocinata dal CNM, l'Autorità non sarebbe mai competente a conoscere delle condotte tenute dai consigli notarili in sede disciplinare, con la conseguenza che basterebbe celare comportamenti anticoncorrenziali con la veste formale di atti del procedimento disciplinare al fine di ottenere la completa immunità dall'applicazione della disciplina antitrust.

6.3.- L'interpretazione fornita dal CNM sarebbe in insanabile contrasto con l'art. 41 Cost., che garantisce la libertà dell'iniziativa economica privata, che trova nella normativa sulla concorrenza una delle sue articolazioni fondamentali.

Nella sentenza n. 270 del 2010 la Corte costituzionale avrebbe chiarito come il legislatore nel bilanciamento tra la tutela della concorrenza e gli altri interessi rilevanti sia chiamato ad assicurare la coerenza con i principi dell'ordinamento europeo e, in particolare, con il Protocollo n. 27 sul mercato interno e la concorrenza, allegato al Trattato di



Lisbona entrato in vigore il 1° dicembre 2009, che conferma l'art. 3, lettera g, del Trattato CE, in forza del quale «il mercato interno ai sensi dell'art. 3 del Trattato dell'Unione europea comprende un sistema che assicura che la concorrenza non sia falsata».

In tale contesto, qualsiasi misura del legislatore nazionale che rechi pregiudizio al sistema concorrenziale del mercato interno avrebbe natura derogatoria ed eccezionale, e in quanto tale dovrebbe essere l'unico mezzo in grado di garantire al giusto la tutela degli altri interessi costituzionali coinvolti.

6.4.- Nell'interpretazione offerta dal CNM le norme oggetto del giudizio di costituzionalità violerebbero anche l'art. 3 Cost., per contrasto con il principio di ragionevolezza: esse, infatti, imporrebbero il sacrificio della concorrenza in assenza di un ragionevole e proporzionato bilanciamento tra principi e diritti fondamentali.

6.5.- Le norme censurate, poi, nell'interpretazione offerta dal CNM, violerebbero anche l'art. 117, primo comma, Cost., ponendosi in netto contrasto sia con l'art. 101 TFUE, che prevede il generale divieto di intese restrittive che possano pregiudicare il commercio tra Stati membri, sia con l'art. 106, paragrafo 2, TFUE, che, secondo la Corte di giustizia, impone di verificare caso per caso la proporzionalità dell'esenzione dalla normativa antitrust in favore delle imprese affidatarie di SIEG.

7.- Con atto depositato nella cancelleria di questa Corte il 3 luglio 2018, è intervenuto il Consiglio nazionale del notariato, eccependo l'inammissibilità e la non fondatezza della questione sollevata.

7.1.- Dopo avere ricostruito lo svolgimento del procedimento *a quo* e i contenuti dell'ordinanza di rimessione, il CNN ha dedotto la propria evidente legittimazione ad intervenire nel giudizio di costituzionalità.

L'interveniente rammenta che, secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale, possono intervenire nel giudizio incidentale le sole parti del giudizio principale e i terzi portatori di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura.

La questione controversa nel procedimento amministrativo *a quo* - prosegue il CNN - è l'applicabilità o meno delle norme sulla concorrenza agli atti funzionali al promovimento del procedimento disciplinare nei confronti dei notai. Il procedimento disciplinare, ai sensi dell'art. 93-ter, comma 1, della legge notarile, è avviato dal consiglio notarile di appartenenza, se viene rilevata l'inosservanza, oltre che di leggi e regolamenti, anche «di principi e norme deontologiche elaborati dal Consiglio nazionale del notariato». In tali ipotesi l'elemento costitutivo del fatto disciplinarmente rilevante deriva da una determinazione del CNN, cui spetta in via esclusiva, in forza dell'art. 2, lettera f), della legge 3 agosto 1949, n. 577 (Istituzione del Consiglio nazionale del notariato e modificazioni alle norme sull'amministrazione della Cassa nazionale del notariato), la funzione di elaborare principi di deontologia professionale.

Sarebbe dunque di «piana evidenza» che l'esito del giudizio di costituzionalità è destinato ad avere un'incidenza diretta sull'esercizio delle attribuzioni del CNN, perché assoggettare alla legge antitrust gli atti dei consigli notarili funzionali al promovimento dell'azione disciplinare equivarrebbe a comprimere la portata precettiva dei principi e delle norme di deontologia professionale elaborate dal Consiglio nazionale. Di qui l'ammissibilità del suo intervento.

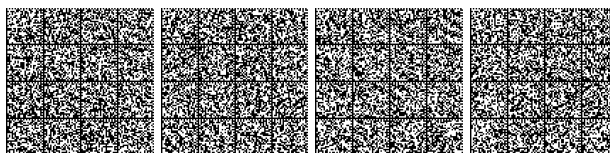
La conferma di tale ammissibilità si ritrarrebbe dalla sentenza n. 171 del 1996, ove la Corte ha ammesso a intervenire nel giudizio incidentale il Consiglio nazionale forense, benché non fosse parte del giudizio *a quo*, osservando che le questioni di costituzionalità sollevate incidevano sullo statuto degli avvocati e dei procuratori e il loro esito non era quindi indifferente all'esercizio delle attribuzioni di quel Consiglio.

Infine ed «in via del tutto residuale», secondo l'interveniente, è innegabile il coinvolgimento degli interessi generali della categoria notarile, il che dovrebbe legittimare ex se l'intervento del CNN, in quanto organismo cui la legge affida la rappresentanza istituzionale dell'intera categoria dei notai.

7.2.- Il Consiglio nazionale interveniente ha poi eccepito l'inammissibilità delle questioni sollevate per difetto di legittimazione dell'AGCM.

7.2.1.- In primo luogo, l'Autorità non sarebbe un giudice ma una semplice amministrazione al pari di tutte le altre autorità amministrative indipendenti.

Numerosi sarebbero gli indici che depongono in tal senso: 1) l'espressa qualificazione legislativa delle autorità indipendenti come amministrazioni, operata dall'art. 4 della legge 21 luglio 2000, n. 205 (Disposizioni in materia di giustizia amministrativa); 2) la sottoposizione dei provvedimenti (ossia di atti estrinsecazione del potere amministrativo) al sindacato del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 133 comma 1, lettera l), dell'Allegato 1 del d.lgs. n. 104 del 2010 (su questa «insormontabile difficoltà» l'ordinanza tacerebbe del tutto); 3) la sottoposizione al controllo anche del giudice contabile, ai sensi dell'art. 10, comma 7, della legge n. 287 del 1990; 4) l'obbligo del rispetto dei principi del diritto amministrativo e, ove non derogate dalle discipline di settore, delle disposizioni «comuni» sul procedimento amministrativo.



Lo stesso potere sanzionatorio riconosciuto alle autorità indipendenti, quale strumento repressivo e preventivo di vigilanza, sarebbe un tipico potere amministrativo: la sanzione sarebbe sempre irrogata mediante un provvedimento esercizio di una potestà amministrativa, cui la Corte costituzionale tuttora riconosce autonomia dal diritto penale (si citano le sentenze n. 68 e n. 43 del 2017, n. 49 del 2015).

La giurisprudenza costituzionale non avrebbe mai dubitato che tutte le funzioni dell'AGCM siano formalmente e sostanzialmente amministrative, come nel caso della recente sentenza n. 269 del 2017, ove le funzioni dell'Autorità - e in particolare quella di vigilanza sul mercato oggetto della presente controversia - sono definite come «servizio pubblico» e come «attività dell'Amministrazione».

Afferma poi il CNN che, «Senza addentrarsi nel tema della discrezionalità tecnica, della sua natura, del conseguente ambito dello scrutinio del giudice amministrativo, delle analogie con la discrezionalità amministrativa e delle differenze con il potere di apprezzamento del giudice», secondo la giurisprudenza amministrativa, nel caso delle valutazioni delle autorità indipendenti, la discrezionalità tecnica non esclude affatto un potere di adozione di una scelta di opportunità.

L'Autorità, in ogni caso, non sarebbe affatto paragonabile al giudice, chiamato ad applicare in via generale la legge e non a tutelare uno specifico interesse pubblico (nella specie quello, sia pur rilevante, della concorrenza), e ciò sarebbe tanto più vero nel caso di valutazioni che non rispondono alle norme delle cosiddette «scienze dure», bensì a criteri elastici tipici delle valutazioni socio-economiche (come le nozioni di «mercato rilevante» o di «posizione dominante», di violazioni «hard core» o «leggere»).

Che l'AGCM mantenga uno spazio insopprimibile di discrezionalità amministrativa sarebbe poi pacifico in giurisprudenza quanto meno in relazione a tre profili della sua attività, di immediata rilevanza nel caso di specie: 1) la determinazione del quantum delle sanzioni in caso di violazione delle norme antitrust, da operarsi non secondo valutazioni di carattere tecnico-scientifico ma in applicazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, ossia «i cardini della comune azione amministrativa»; 2) la decisione sugli «impegni», ai sensi dell'art. 14-ter della legge antitrust, ossia la decisione sulla proposta con cui i soggetti vigilati si dichiarano disposti a cessare le attività anticoncorrenziali e a porre rimedio agli effetti già prodotti; 3) l'adozione delle norme di organizzazione e funzionamento, ai sensi dell'art. 10, comma 6, della legge n. 287 del 1990.

Proprio le norme di autorganizzazione sarebbero di particolare rilievo, ove si consideri che la delibera del 6 settembre 2012, n. 23863, di adozione della «Comunicazione sulle procedure di applicazione dell'articolo 14-ter della legge 10 ottobre n. 287», afferma che la decisione sull'accoglimento degli impegni deve essere assunta tenendo conto anche «dell'interesse dell'Autorità al proseguimento del procedimento istruttorio» (ossia di quell'interesse che il rimettente esclude in capo a se stesso); e che la delibera 22 ottobre 2014, n. 25152, recante «Linee Guida sulla modalità di applicazione dei criteri di quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall'Autorità in applicazione dell'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90», all'art. 1, comma 2, afferma che, «nell'esercizio del potere di irrogare sanzioni amministrative pecuniarie, l'Autorità dispone di un ampio margine di discrezionalità».

Alla luce di tali dati normativi e giurisprudenziali, non sarebbe revocabile in dubbio che l'AGCM svolge le sue funzioni esercitando non solo discrezionalità tecnica ma anche amministrativa, assumendo decisioni tipiche di una pubblica amministrazione.

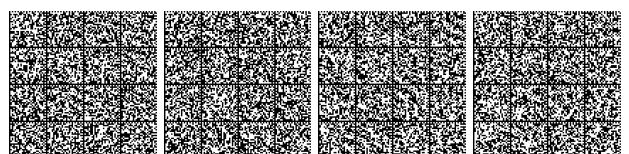
Andrebbe poi considerato che all'Autorità, al di là di quanto stabiliscono le singole norme della legge antitrust (in particolare, l'art. 4, comma 2), spettano i generali poteri di revoca e di autoannullamento di cui sono titolari tutte le amministrazioni e non i giudici.

7.2.2.- Osserva il CNN come l'AGCM affermi di essere legittimata a sollevare questione di legittimità costituzionale alla luce della *ratio* di fondo della giurisprudenza costituzionale sull'art. 23 della legge n. 87 del 1953, ossia quella di evitare zone franche dal controllo di costituzionalità.

Secondo l'interveniente, tuttavia, nel caso di specie non solo non sussisterebbe alcuna zona franca o cono d'ombra, ma la stessa Autorità riconoscerebbe che «il solo problema è che il sindacato di costituzionalità sarebbe «difficile»».

Come affermato dalla Corte costituzionale (si citano le sentenze n. 35 del 2017, n. 1 del 2014, n. 384 del 1991 e n. 226 del 1976) e come chiarito in dottrina, tuttavia, le zone franche si avrebbero nei casi in cui la disposizione censurata non trovi applicazione innanzi al giudice comune, sicché nell'ordinamento difetta un'autorità giurisdizionale che possa prospettare il dubbio di legittimità costituzionale, ovvero nei casi in cui non vi sia un interesse che possa muovere un soggetto di diritto ad instaurare una controversia nel corso della quale il giudicante possa essere chiamato a fare applicazione della disposizione sospettata d'incostituzionalità.

Tali circostanze, tuttavia, non ricorrerebbero nel caso di specie, poiché il giudice amministrativo è competente a scrutinare tutti gli atti della pubblica amministrazione, ivi compresa la delibera di anticipata chiusura del procedimento antitrust resa in applicazione dell'art. 93-ter, comma 1-bis, della legge notarile; perché il promovimento della quaestio



di legittimità costituzionale non presenterebbe alcun onere maggiore (né di ordine processuale, né di ordine sostanziale) rispetto al promovimento di qualsiasi altra questione incidentale; perché il rimedio da attivare da parte del privato sarebbe di tipo comune e ordinario; perché l'autorità giudiziaria chiamata a sollevare la questione sarebbe terza e indipendente; perché, diversamente da quanto accade nei procedimenti di parificazione dei bilanci pubblici, la disposizione censurata potrebbe essere oggetto di un'effettiva (e non improbabile o «difficile») controversia tra diversi soggetti di diritto portatori di interessi contrapposti.

Seguendo la tesi dell'Autorità, per contro, si sovvertirebbe il modello dello scrutinio di costituzionalità incidentale, successivo e concreto. Per il solo perseguimento dell'interesse alla concorrenza nel mercato (che sarebbe così discriminatoriamente sovraordinato rispetto a tutti gli altri interessi costituzionali), si disegnerebbe un modello preventivo e astratto, in cui l'AGCM non assumerebbe la veste di giudice rimettente ma di parte privilegiata, dotata del potere di accesso diretto alla Corte costituzionale.

7.2.3.- Nemmeno potrebbe condividersi la tesi del rimettente, secondo cui la sua legittimazione deriverebbe anche dalla funzione, di rilevanza costituzionale, di tutela della concorrenza assegnatagli dal legislatore.

Non sarebbe la funzione (né il suo rilievo costituzionale) ad assicurare a qualsivoglia soggetto istituzionale la qualità di giudice incaricato di sovrintendere a un giudizio: l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), ad esempio, tutela il diritto costituzionale alla tutela previdenziale e assistenziale, ma non per questo si può immaginare che, eventualmente in sede di esame del ricorso amministrativo, possa sollevare una questione avente ad oggetto una norma in materia previdenziale.

7.2.4.- Anche l'argomentazione facente leva sull'applicazione del principio del contraddittorio non sarebbe idonea a fondare l'ammissibilità della questione, per il semplice motivo che esso è un principio generale del procedimento amministrativo e perché, comunque, quello innanzi l'AGCM non è pieno e non è paragonabile a quello giudiziale (come riconosciuto dal rimettente, quando ricorda che il soggetto privato segnalante non è parte necessaria del procedimento).

Rammenta il CNN che, secondo la giurisprudenza amministrativa, il più intenso livello di contraddittorio è quello previsto dalla legge processuale, ossia il contraddittorio «orizzontale e paritario» (tra due parti in posizioni di parità rispetto ad un decidente terzo e imparziale), mentre il contraddittorio procedimentale è normalmente di tipo «verticale» (tra l'interessato e l'Amministrazione, titolare del potere e collocata su un piano non paritario) ed ha essenzialmente una funzione collaborativa e partecipativa, piuttosto che difensiva.

7.2.5.- Osserva ancora l'interveniente che altro argomento utilizzato dall'Autorità a sostegno della sua legittimazione a sollevare questione di legittimità costituzionale è l'analogia tra gli effetti prodotti dai suoi provvedimenti e quelli del giudicato.

Anche questo argomento sarebbe fallace, poiché gli effetti dei provvedimenti dell'AGCM non sarebbero diversi da quelli prodotti da ogni altro provvedimento amministrativo, una volta decorsi i termini d'impugnazione.

Essi non sono analoghi al giudicato, come dimostra il rilievo già svolto che l'Autorità garante, al pari di tutte le pubbliche amministrazioni, è titolare del potere di autotutela, che non è compatibile con la condizione di certezza e stabilità dei rapporti giuridici e di definitiva garanzia dell'accertamento di un diritto (o di un interesse legittimo) che è prodotta dal giudicato.

7.2.6.- Nemmeno avrebbe rilievo la dedotta posizione d'indipendenza dei componenti del Collegio, poiché essa può ben essere un tratto caratterizzante molteplici autorità amministrative, mentre l'indipendenza del giudice avrebbe una sua particolarità, tipica, che la colloca su un piano distinto da quello di tutti gli altri soggetti istituzionali.

Tale rilievo - prosegue l'interveniente - emerge anche dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, che, con la sentenza del 31 maggio 2005, in causa 53/03, Syfait e altri, si è dichiarata «non competente» a rispondere alle questioni sottoposte dall'autorità greca per la concorrenza, concernenti l'interpretazione dell'art. 102 TFUE, in materia di abuso di posizione dominante, sulla base del duplice rilievo che i (pur presenti) presidi a garanzia dell'indipendenza e dell'imparzialità dei componenti non erano sufficienti a connotare l'amministrazione statale come soggetto terzo rispetto al Governo, e, soprattutto, che «un'autorità garante della concorrenza quale l'Epitropi Antagonismou è tenuta a lavorare in stretta collaborazione con la Commissione delle Comunità europee e, ai sensi dell'art. 11, n. 6, del Regolamento (CE) del Consiglio 16 dicembre 2002 [...], può essere privata della propria competenza da una decisione della Commissione».

Tale ultimo aspetto, in particolare, escluderebbe la proponibilità della questione pregiudiziale, che può essere sollevata solo «da un organo chiamato a statuire su una controversia pendente dinanzi ad esso nell'ambito di un procedimento destinato a risolversi in una pronuncia di carattere giurisdizionale».

7.2.7.- In definitiva, secondo il CNN, l'AGCM, come sostenuto in dottrina, sarebbe un'amministrazione pubblica che svolge attività di amministrazione contenziosa e i procedimenti in esame potrebbero al più essere qualificati come «quasi giurisdizionali» (ma pur sempre amministrativi).



7.3.- Nel merito, le censure sarebbero infondate.

7.3.1.- Rammenta il CNN che la Corte costituzionale con la sentenza n. 270 del 2010 ha chiarito che: 1) la libertà di concorrenza costituisce un valore basilare della libertà di iniziativa economica funzionale alla protezione degli interessi dei consumatori; 2) il primo comma dell'art. 41 Cost. è in stretto collegamento logico-sistematico con l'art. 3 Cost.; 3) l'art. 41 Cost., «stabilendo che l'iniziativa economica privata non può svolgersi in contrasto con "l'utilità sociale" ed in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà ed alla dignità umana, e prevedendo che l'attività economica pubblica e privata può essere indirizzata e coordinata a "fini sociali", consente una regolazione strumentale a garantire la tutela anche di interessi diversi rispetto a quelli correlati all'assetto concorrenziale del mercato garantito».

Tanto accadrebbe nel caso di specie, in cui la tutela dell'iniziativa economica privata necessariamente recede di fronte all'esigenza prevalente di garantire certezza nei rapporti giuridici, esigenza che è istituzionalmente connessa alla figura professionale dei notai, depositari della pubblica fides e dotati di poteri di certificazione erga omnes di atti e situazioni giuridiche fondamentali per la convivenza civile.

Sarebbe del tutto ragionevole, dunque, che la vigilanza e il controllo sugli atti e sulla condotta dei singoli notai, nonché l'esercizio della funzione disciplinare siano affidati agli enti esponenziali della categoria; e che l'ordinamento del notariato, sebbene non impermeabile ai principi della libertà di iniziativa economica e del libero esplicarsi del gioco della concorrenza, sia anzitutto volto a garantire la legittimità e la qualità dei servizi resi, in direzione della protezione degli interessi dei consumatori.

Ancora, a testimonianza della ragionevolezza delle disposizioni censurate, dovrebbe considerarsi che dalla qualità e dall'efficienza della funzione notarile (al cui rispetto è preordinata la funzione di vigilanza sottratta alla concorrenza) deriverebbero la riduzione dei costi sociali dovuti alla prevenzione del contenzioso e maggiori garanzie in termini di certezza delle transazioni e degli atti redatti dai notai, il che risponderebbe alle ragioni di utilità sociale e ai fini sociali, contemplati, rispettivamente, dai commi secondo e terzo dell'art. 41 Cost.

7.3.2.- Priva di fondatezza, oltre che apodittica, sarebbe la censura di violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 106, paragrafo 2, TFUE.

Il rimettente, infatti, non si sarebbe premurato di effettuare il test di proporzionalità secondo i noti canoni impiegati sia dalla Corte di giustizia che dalla Corte costituzionale, giungendo per saltum alla inaccettabile conclusione della loro incompatibilità con il diritto eurounitario e costituzionale.

Al di là dell'inammissibilità della censura, secondo il CNN, il principio di proporzionalità è pienamente rispettato, dal momento che l'esercizio del potere disciplinare da parte del consiglio notarile integra un SIEG e la sua specifica missione consisterebbe nella tutela di interessi che vanno ben al di là di quelli della categoria su cui sono chiamati a vigilare, nella salvaguardia del pubblico interesse all'esercizio di funzioni notarili di alta qualità e nella soggezione uniforme di tutti i notai ai principi deontologici elaborati dal CNN.

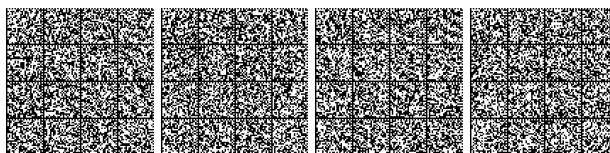
8.- I notai P.D.M. e R.G., il CISPА e il CNN hanno depositato memorie illustrative con cui hanno insistito nelle proprie argomentazioni e replicato a quelle avversarie, prendendo, in particolare, nuovamente posizione sulla questione della legittimazione dell'AGCM (tutti tranne il CISPА) e sulla diretta applicabilità o meno dell'art. 106, paragrafo 2, TFUE, invocato dal rimettente quale parametro interposto.

La CISPА ha poi dedotto che il sopravvenuto art. 93-ter, comma 1-bis, non si applicherebbe alle condotte oggetto del procedimento sanzionatorio *a quo* ma solo a quelle successive all'entrata in vigore della legge.

Considerato in diritto

1.- Il Collegio dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 41 e 117, primo comma, della Costituzione - quest'ultimo in relazione all'art. 106, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130 - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 93-ter, comma 1-bis, della legge 16 febbraio 1913, n. 89 (Sull'ordinamento del notariato e degli archivi notarili) e dell'art. 8, comma 2, della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato).

1.1.- La prima delle due disposizioni censurate, introdotta dall'art. 1, comma 495, lettera c), della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), prevede che «Agli atti funzionali al promovimento del procedimento disciplinare si applica l'articolo 8, comma 2, della legge 10 ottobre 1990, n. 287».



A sua volta, l'art. 8, comma 2, della legge n. 287 del 1990 (d'ora in avanti anche: legge antitrust), in conformità all'art. 106, paragrafo 2, TFUE, prevede che «Le disposizioni di cui ai precedenti articoli non si applicano alle imprese che, per disposizioni di legge, esercitano la gestione di servizi di interesse economico generale ovvero operano in regime di monopolio sul mercato, per tutto quanto strettamente connesso all'adempimento degli specifici compiti loro affidati».

1.2.- Secondo il rimettente, tali disposizioni, sottraendo all'applicazione della legge antitrust gli atti funzionali al promovimento del procedimento disciplinare posti in essere dai consigli notarili, violano, in primo luogo, gli artt. 3 e 41 Cost., perché la deroga al nucleo essenziale delle regole sulla concorrenza opera per un intero segmento di attività e senza che sia consentito «alcun bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, secondo criteri di proporzionalità e ragionevolezza».

Esse violerebbero, in secondo luogo, l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 106, paragrafo 2, TFUE, perché il parametro interposto consentirebbe la deroga alle norme di tutela della concorrenza solo ove sia necessaria per garantire l'adempimento della specifica missione affidata alle imprese incaricate della gestione di un servizio economico d'interesse generale e sia rispettosa del principio di proporzionalità, secondo una valutazione da operarsi non in astratto ma in concreto e caso per caso.

2.- In via preliminare, va confermata l'ordinanza dibattimentale, letta all'udienza pubblica del 4 dicembre 2018 e allegata alla presente sentenza, con la quale è stato dichiarato ammissibile l'intervento del Consiglio nazionale del notariato (CNN).

La costante giurisprudenza di questa Corte (tra le tante, si vedano le sentenze n. 180 del 2018, n. 275 e n. 85 del 2017; nonché le ordinanze allegata alle sentenze n. 29 e n. 16 del 2017, n. 237 e n. 82 del 2013, n. 272 del 2012, n. 349 del 2007, n. 279 del 2006 e n. 291 del 2001) è nel senso che la partecipazione al giudizio incidentale di legittimità costituzionale è circoscritta, di norma, alle parti del giudizio *a quo*, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale (artt. 3 e 4 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale).

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

Tale è il caso di specie, poiché, da un lato, la questione di legittimità costituzionale cade su disposizioni che esonerano dall'ambito di applicazione delle norme sugli illeciti concorrenziali gli atti dei consigli notarili funzionali al promovimento del procedimento disciplinare, e il Consiglio nazionale del notariato è per legge attributario del compito, di rilievo pubblicistico, di elaborazione dei principi e delle norme deontologiche applicate in sede disciplinare dai consigli medesimi; e, dall'altro, il CNN è rappresentante istituzionale del notariato italiano (sentenze n. 180 del 2018 e n. 171 del 1996).

3.- Il rimettente e le parti, fatta eccezione per il Centro Istruttorie spa, hanno trattato *funditus* la questione preliminare della legittimazione dell'AGCM (d'ora in avanti anche: Autorità garante o Autorità) a sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale.

3.1.- Questa Corte, nel vagliare l'esistenza dei presupposti perché, ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 (Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte costituzionale) e dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), possa essere sollevata questione di legittimità costituzionale in via incidentale, è andata approfondendo sin dall'inizio della sua attività le nozioni di «giudice» e di «giudizio».

Si deve rilevare, in generale, che in questa operazione ermeneutica le due nozioni sono state intese in modo elastico e avuto riguardo alle peculiari esigenze del caso concreto, tutte le volte che il rimettente si collocava istituzionalmente negli interstizi delle categorie dell'amministrazione e della giurisdizione, ossia in quella che si è andata delineando come una "zona grigia", alimentata dai concorrenti ed inversi fenomeni storici della "giurisdizionalizzazione" dell'amministrazione e della "amministrativizzazione" della giurisdizione; e ciò nel dichiarato obiettivo di consentire il più ampio accesso possibile alla giustizia costituzionale ed escludere l'esistenza di "zone franche" dal controllo di costituzionalità.

3.2.- Dalla giurisprudenza costituzionale emergono peraltro delle direttrici che permettono la ricostruzione del quadro normativo e la risoluzione dei casi dubbi.

Si è chiarito, in primo luogo, che «i termini "giudizio" e "causa" tanto nella legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1, quanto nella legge 11 marzo 1953, n. 87 (art. 23) e nelle norme integrative per i giudizi davanti a questa Corte, vengono adoperati in maniera generica e con vario significato» e che, pur avendo il nostro ordinamento «condizionato la proponibilità della questione di legittimità costituzionale alla esistenza di un procedimento o di un giudizio, è vero altresì che il preminente interesse pubblico della certezza del diritto (che i dubbi di costituzionalità insidierebbero), insieme con l'altro dell'os-



servanza della Costituzione, vieta che dalla distinzione tra le varie categorie di giudizi e processi (categorie del resto dai confini sovente incerti e contestati), si traggano conseguenze così gravi» (sentenza n. 129 del 1957), quale l'esclusione del controllo di costituzionalità (nello stesso senso, si vedano le successive sentenze n. 226 del 1976 e n. 121 del 1966).

Questa tendenza, evidentemente volta all'affermazione piena del principio di costituzionalità, tocca il suo apice in quelle sentenze che ravvisano i requisiti di accesso in presenza di mere "zone d'ombra", ossia di situazioni in cui l'allargamento dei concetti di giudice o giudizio appare necessaria non solo per attrarre al controllo di costituzionalità un'area che altrimenti ne resterebbe esclusa ma anche per ammettere «al sindacato della Corte costituzionale leggi che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero, per altra via, ad essa sottoposte» (sentenze n. 89 del 2017, n. 181 del 2015 e n. 226 del 1976).

Essa, poi, si coglie in quel filone giurisprudenziale che, a partire dalla sentenza n. 12 del 1971 e sino ai giorni nostri (si vedano, da ultimo, le sentenze n. 262 e n. 213 del 2017), utilizza le categorie del giudice e del giudizio «ai limitati fini» o «ai soli fini» della legittimazione a sollevare questione di legittimità costituzionale, così implicitamente ammettendo che esse possano differire da quelle valide ad altri, anche più generali, fini.

In tal modo è stato possibile consentire il giudizio incidentale di costituzionalità pur in presenza di aspetti di volta in volta soggettivamente o oggettivamente di difficile riconduzione a generali e predeterminati schemi concettuali.

Si è così affermato che, «per aversi giudizio *a quo*, è sufficiente che sussista esercizio di "funzioni giudicanti per l'obiettiva applicazione della legge" da parte di soggetti, "pure estranei all'organizzazione della giurisdizione", "posti in posizione *super partes*" (sentenze n. 387 del 1996, n. 226 del 1976 e n. 83 del 1966)» (sentenza n. 376 del 2001).

Peraltro, in caso di organi creati dopo l'entrata in vigore della Costituzione, il rischio di un aggiramento del divieto di istituzione di nuovi giudici speciali posto dall'art. 102, secondo comma, Cost., è stato ben presente a questa Corte, che infatti ha tratto dal divieto in parola un argomento decisivo per escludere nei casi dubbi la natura giurisdizionale del rimettente (sentenze n. 387 del 1996 e n. 44 del 1968).

4.- Dalla sia pure elastica giurisprudenza di questa Corte, emerge, dunque, per quanto qui rileva, che sono stati considerati legittimati a sollevare questione di legittimità costituzionale anche organi non incardinati in un ordine giudiziario ma sempre in presenza dell'essenziale requisito della terzietà.

5.- Nel caso dell'Autorità rimettente tale requisito manca.

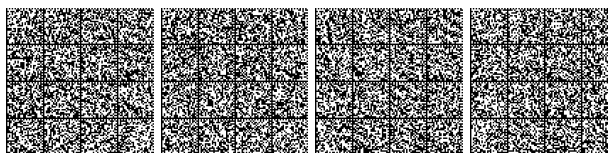
Essa - come è noto - è parte (resistente) del processo amministrativo avente ad oggetto l'impugnazione dei suoi provvedimenti, ai sensi degli artt. 133, comma 1, lettera *l*), e 134, comma 1, lettera *c*), dell'Allegato 1 (Codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), che prevedono la giurisdizione esclusiva sui provvedimenti delle autorità indipendenti e quella di merito per le sanzioni pecuniarie irrogate.

I provvedimenti dell'Antitrust sono dunque sottoposti al vaglio del giudice amministrativo, al pari di qualsiasi altro provvedimento, e tra gli atti impugnabili ad opera dei terzi controinteressati, in base alle normali regole processuali in tema di interesse e legittimazione all'impugnazione, rientrano i provvedimenti di chiusura dell'istruttoria, anche detti negativi o assolutori (Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenza 29 luglio 2011, n. 15; Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza 22 giugno 2011, n. 3751; Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza 3 febbraio 2005, n. 280; Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza 14 giugno 2004, n. 3865).

L'Autorità, inoltre, in forza dell'art. 21-*bis* della legge n. 287 del 1990, introdotto dall'art. 35, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, ha anche assunto la inedita posizione di parte processuale ricorrente per l'impugnazione davanti al giudice amministrativo degli atti di qualsiasi amministrazione pubblica che violino le norme a tutela della concorrenza e del mercato.

Non può non osservarsi, poi, che la legittimazione a stare in giudizio spetta all'Autorità e non ai suoi uffici inquirenti, perché, contrariamente a quanto sostenuto nell'ordinanza di rimessione, non può ravvisarsi una netta separazione tra gli uffici e il Collegio, attesa l'esistenza, ai sensi dell'art. 11, comma 5, della legge n. 287 del 1990, di un nesso funzionale tra Segretario e Presidente, cui il primo «risponde» anche del funzionamento dei servizi e degli uffici medesimi (nello stesso senso, nel caso dell'Autorità della concorrenza greca, la sentenza della Corte di giustizia, Grande sezione, 31 maggio 2005, C-53/03, *Synetairismos Farmakopoion Aitolias & Akarnanias (Syfait)* e altri).

6.- La tesi del rimettente contrasta, dunque, con quanto questa Corte ha affermato e cioè che gli organi giurisdizionali sono «estranei per definizione alla situazione sostanziale» (sentenza n. 243 del 1989), che la posizione del giudice esclude qualsiasi, anche indiretto, interesse alla causa da decidere (sentenza n. 18 del 1989), che il giudice «non può essere considerato *super partes* quando appare portatore di uno degli interessi in conflitto dal momento che la censura investe proprio il provvedimento da lui emesso» (sentenza n. 128 del 1974), che «uno dei dati che danno carattere giurisdizionale ad un organo è l'estraneità dell'interesse in ordine al quale esso dà la sua pronunzia» (sentenza n. 110 del 1967).



Alla stregua di tali principi è stata ad esempio negata la legittimazione del pubblico ministero a sollevare questione di legittimità costituzionale (si vedano la sentenza n. 40 del 1963 e l'ordinanza n. 249 del 1990).

6.1.- Tale ontologica incompatibilità tra la posizione di giudice e di parte processuale nel giudizio avverso i propri provvedimenti è stata poi affermata, a proposito del Consiglio nazionale forense, sia dalla Corte di cassazione (tra le tante, Cassazione, sezione prima civile, sentenza 21 maggio 2018, n. 12461; sezioni unite, sentenza 24 gennaio 2013, n. 1716), che dalla Corte di giustizia, con la sentenza della Grande sezione, 17 luglio 2014, C-58/13, Torresi, secondo cui, «a differenza di un Consiglio dell'ordine degli avvocati locale che, nell'ambito del procedimento avviato dal ricorso contro una decisione del Consiglio dell'ordine medesimo, è una parte dinanzi al Consiglio nazionale forense, quest'ultimo non può essere parte nel procedimento avviato dinanzi alla Corte suprema di cassazione contro la decisione in merito al ricorso avverso il Consiglio dell'ordine interessato. Il Consiglio Nazionale Forense possiede pertanto, come richiesto dalla giurisprudenza della Corte (v. sentenza Wilson, EU:C:2006:587, punto 49), la posizione di terzietà rispetto all'autorità che ha adottato la decisione oggetto del ricorso».

Specularmente, con riferimento al Garante per la protezione dei dati personali, ma con ragionamento estensibile a tutte le amministrazioni indipendenti, si è affermato che l'Autorità partecipa al giudizio di impugnativa di un suo atto, quale sia stato il procedimento che lo ha preceduto, per far valere davanti al giudice lo stesso interesse pubblico di cui è portatrice (Corte di Cassazione, sezione prima civile, sentenza 20 maggio 2002, n. 7341).

7.- Le considerazioni che precedono escludono anche la possibilità, prospettata dal rimettente, di una sua configurazione di giudice «ai limitati fini» per la ritenuta esigenza di garantire il rispetto del principio di costituzionalità e quindi di evitare l'esistenza di una zona franca (il controllo di costituzionalità sarebbe escluso) ovvero (e contraddittoriamente) una zona d'ombra (il controllo sarebbe «estremamente difficile», o più difficile o «poco agevole»).

Si è visto, infatti, che esiste una sede giurisdizionale agevolmente accessibile in cui può essere promossa la questione di legittimità costituzionale.

Così, nel caso di specie, l'eventuale atto di archiviazione dell'Autorità garante, che dovesse ritenere preclusa la prosecuzione del procedimento sanzionatorio nei confronti del Consiglio notarile di Milano in forza dell'art. 93-ter, comma 1-bis, della legge 16 febbraio 1913, n. 89 (Sull'ordinamento del notariato e degli archivi notarili), potrebbe essere impugnato dal notaio segnalante e da quello interveniente, interessati alla prosecuzione del procedimento finalizzato all'accertamento della natura in tesi anticoncorrenziale e abusiva delle funzioni di vigilanza esercitate dal CNM e al conseguente ordine di eliminazione delle condotte integranti illecito antitrust.

7.1.- Non vale poi obiettare, come fa il rimettente, che, ove non fosse riconosciuta la sua legittimazione, «la possibilità di sottoporre la suddetta previsione al sindacato di costituzionalità sarebbe rimessa solo alla eventuale iniziativa giurisdizionale, del tutto discrezionale, del soggetto privato segnalante, peraltro parte non necessaria del procedimento», poiché ciò risponde alla stessa struttura del giudizio incidentale di costituzionalità.

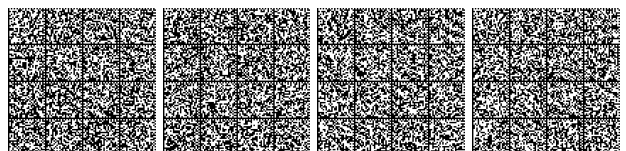
8.- La veste processuale di parte riflette, del resto, la natura del potere attribuito all'Autorità: una funzione amministrativa discrezionale, il cui esercizio comporta la ponderazione dell'interesse primario con gli altri interessi pubblici e privati in gioco.

Essa, infatti, al pari di tutte le amministrazioni, è portatrice di un interesse pubblico specifico, che è quello alla tutela della concorrenza e del mercato (artt. 1 e 10 della legge n. 287 del 1990), e quindi non è in posizione di indifferenza e neutralità rispetto agli interessi e alle posizioni soggettive che vengono in rilievo nello svolgimento della sua attività istituzionale (si veda, in questo senso, già Consiglio di Stato, commissione speciale, parere 29 maggio 1998, n. 988/97).

Ciò emerge con particolare evidenza nei rilevanti poteri pararegolatori e consultivi attribuiti all'Autorità garante (artt. 21, 22, 23 e 24 della legge antitrust e art. 23-bis, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante «Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria») e nell'ampio margine di discrezionalità amministrativa che connota istituti quali le autorizzazioni in deroga di intese vietate, l'accettazione degli «impegni» e i cosiddetti programmi di clemenza (rispettivamente, artt. 4, 14-ter e 15, comma 2-bis, della legge antitrust).

8.1.- Si aggiunga che l'attività dell'Autorità garante si sviluppa nell'ambito di un contraddittorio che non si differenzia - se non per la sua intensità - da quello procedimentale classico e che resta di natura verticale, proprio perché il privato si confronta con un soggetto che, nell'irrogazione della sanzione, in quanto titolare di un ben definito interesse pubblico, non è in posizione di parità (Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza 26 marzo 2015, n. 1596; sezione VI, sentenza 11 gennaio 2016, n. 38).

9.- Si deve pertanto concludere che le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 93-ter, comma 1-bis, della legge n. 89 del 1913 e dell'art. 8, comma 2, della legge n. 287 del 1990, sollevate dall'AGCM, sono inammissibili per difetto di legittimazione del rimettente.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 93-ter, comma 1-bis, della legge 16 febbraio 1913, n. 89 (Sull'ordinamento del notariato e degli archivi notarili), come introdotto dall'art. 1, comma 495, lettera c), della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), e dell'art. 8, comma 2, della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato), sollevate in riferimento agli artt. 3, 41 e 117, primo comma, della Costituzione - quest'ultimo in relazione all'art. 106, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130 - dal Collegio dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 dicembre 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 31 gennaio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

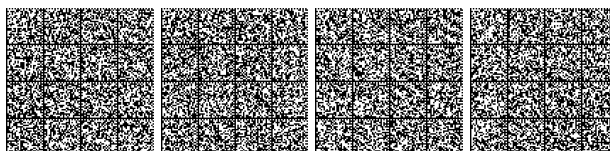
F.to: Roberto MILANA

ALLEGATO:

Ordinanza emessa all'udienza del 4 dicembre 2018

ORDINANZA

Visto l'atto di intervento del Consiglio nazionale del notariato. Considerato che la costante giurisprudenza di questa Corte (tra le tante, si vedano le sentenze n. 180 del 2018, n. 275 e n. 85 del 2017, nonché le ordinanze allegate alle sentenze n. 29 e n. 16 del 2017, n. 237 e n. 82 del 2013, n. 272 del 2012, n. 349 del 2007, n. 279 del 2006 e n. 291 del 2001) è nel senso che la partecipazione al giudizio incidentale di legittimità costituzionale è circoscritta, di norma, alle parti del giudizio *a quo*, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale (artt. 3 e 4 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale); che a tale disciplina è possibile derogare – senza venire in contrasto con il carattere incidentale del giudizio di costituzionalità – soltanto a favore di soggetti terzi che siano titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura; che tale è il caso di specie, poiché, da un lato, la questione di legittimità costituzionale cade su disposizioni che esonerano dall'ambito di applicazione delle norme sugli illeciti concorrenziali gli atti dei consigli notarili funzionali al promovimento del procedimento disciplinare, e il Consiglio nazionale del notariato è, per legge, attributario del compito, di rilievo pubblicistico, di elaborazione dei principi e delle norme deontologiche applicate, in sede disciplinare, dai consigli medesimi; e, dall'altro, il Consiglio nazionale del notariato è rappresentante istituzionale del notariato italiano (sentenze n. 180 del 2018 e n. 171 del 1996).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile l'intervento in giudizio del Consiglio nazionale del notariato.

F.to: Giorgio Lattanzi, *Presidente*

T_190013

n. 14

Sentenza 9 - 31 gennaio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sciopero – Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali – Plurime astensioni degli avvocati dall'attività giudiziaria – Preventiva comunicazione obbligatoria del periodo di astensione, della relativa motivazione e del termine finale.

- Legge 12 giugno 1990, n. 146 (Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge), art. 2, commi 1, 2 e 5, come modificata dalla legge 11 aprile 2000, n. 83 (Modifiche ed integrazioni della legge 12 giugno 1990, n. 146, in materia di esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e di salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, 2 e 5, della legge 12 giugno 1990, n. 146 (Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge), come modificata dalla legge 11 aprile 2000, n. 83 (Modifiche ed integrazioni della legge 12 giugno 1990, n. 146, in materia di esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e di salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati), promosso dalla Corte di appello di Venezia, nel procedimento penale a carico di A. B. con ordinanza del 24 maggio 2017, iscritta al n. 182 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 51, prima serie speciale, dell'anno 2017.

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

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



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 24 maggio 2017, depositata il 1° dicembre 2017, la Corte d'appello di Venezia ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, 2 e 5, della legge 12 giugno 1990, n. 146 (Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge), come modificata dalla legge 11 aprile 2000, n. 83 (Modifiche ed integrazioni della legge 12 giugno 1990, n. 146, in materia di esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e di salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati), nella parte in cui - in caso di plurime astensioni degli avvocati dalle udienze accomunate, per espressa dichiarazione dell'associazione promotrice, dalle medesime ragioni di protesta - non prevede che la preventiva comunicazione obbligatoria del periodo dell'astensione e della relativa motivazione debba riguardare tutte le iniziative tra loro collegate, con l'indicazione di un termine finale, e non la singola astensione di volta in volta proclamata.

Secondo il collegio, la disposizione violerebbe «i principi costituzionali di ragionevolezza, nonché di efficienza del processo penale», e gli artt. 3, 24, 97 e 111 della Costituzione, con riferimento anche all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

La Corte d'appello premette di dover decidere, a seguito del rinvio pronunciato dalla Corte di cassazione, unicamente sull'applicabilità della recidiva reiterata infraquinquennale all'imputato A. B., detenuto per altra causa, accusato del reato di violazione di obblighi inerenti alla sorveglianza speciale di cui all'art. 9 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità).

Riferisce, in particolare, che all'udienza del 5 maggio 2017 non è stato possibile trattare il processo per via dell'adesione del difensore all'iniziativa associativa di astensione dalle udienze deliberata dalla giunta dell'Unione delle camere penali italiane per il periodo dal 2 al 5 maggio 2017 e all'udienza successiva, fissata per il 24 maggio 2017, la trattazione è stata nuovamente impedita dall'adesione del difensore a un'altra astensione, dal 22 al 25 maggio 2017, preceduta da un'ulteriore analoga delibera. Il collegio rimettente rileva che entrambe le iniziative dell'avvocatura associata rispettano il codice di autoregolamentazione delle astensioni dalle udienze degli avvocati (valutato idoneo dalla Commissione di garanzia con delibera n. 07/749 del 13 dicembre 2007, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3 del 2008).

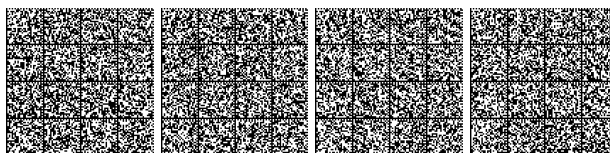
Tutto ciò premesso, la Corte d'appello, nel dubitare della ragionevolezza della disciplina, sollecita un nuovo intervento della Corte costituzionale ricordando che, con la sentenza n. 171 del 1996, sono già stati affermati principi in tema di limiti al diritto di astensione dalle udienze degli avvocati, che hanno trovato successiva disciplina positiva nella citata legge n. 83 del 2000.

La Corte rimettente riferisce che vi sono già state quattro iniziative di astensione tra loro collegate, tutte volte a contestare il disegno di legge sulle modifiche organiche al codice penale e al codice di procedura penale.

Il collegamento tra le iniziative, attuate dal 20 al 24 marzo 2017, dal 10 al 14 aprile 2017, dal 2 al 5 maggio 2017, e dal 22 al 25 maggio 2017, si desume dalle corrispondenti delibere della giunta dell'Unione delle camere penali italiane. Le ragioni della contestazione riguardano il metodo parlamentare di deliberazione adottato per il disegno di legge indicato (la fiducia anziché il dibattito «libero»), nonché i contenuti della riforma (in particolare, le modalità di partecipazione in videoconferenza e le modifiche alla disciplina della prescrizione).

Allo stato, dunque, permanendo le ragioni della protesta, è prevedibile - secondo la Corte rimettente - la deliberazione di ulteriori iniziative di astensione collettiva, con conseguente ripercussione negativa sull'organizzazione del lavoro giudiziario e i tempi del processo penale e - dal momento che il codice di autoregolamentazione delle astensioni dalle udienze degli avvocati consente ogni astensione che non superi la durata di otto giorni consecutivi (con esclusione della domenica e degli altri giorni festivi) per ciascun mese solare - la sequenza di astensioni collettive degli avvocati potrebbe estendersi fino a coprire, nell'arco dell'anno, il 35 per cento del tempo lavorativo utile.

Pertanto, la Corte rimettente sostiene che - essendo la disciplina censurata posta con riferimento a singole iniziative dell'avvocatura associata - la reiterazione di astensioni collettive avvinte da un'unica finalità impone un diverso apprezzamento e una nuova valutazione in termini di ragionevolezza della disciplina, in quanto la proclamazione dell'astensione comunicata di volta in volta incide sull'efficienza del processo penale, contravvenendo, con effetto elusivo, alla stessa *ratio* sottostante l'obbligo del preavviso, con violazione, altresì, dei principi affermati dalla Corte costituzionale con la citata sentenza n. 171 del 1996. Per altro verso, l'impossibilità per il giudice di conoscere con congruo anticipo le date delle astensioni collegate, pur trattandosi sostanzialmente di un'iniziativa unica, vulnera l'esercizio



della giurisdizione con conseguenze che non si esauriscono nei disagi e nei pregiudizi patiti dai soggetti direttamente coinvolti nell'attività giudiziaria, ma attengono all'esistenza dello Stato di diritto e al «controllo democratico del suo funzionamento e delle sue finalità».

In un contesto aggravato dall'elevato numero di procedimenti pendenti, prosegue il giudice *a quo*, in cui l'ottimizzazione del tempo costituisce una regola indefettibile, la possibilità di organizzare il ruolo delle udienze secondo criteri di affidabilità assume rilevanza centrale al fine di garantire il rispetto del principio del giusto processo. Tale risultato non appare conseguibile quando, come nel caso di specie, a fronte della concreta possibilità di future astensioni, il giudice non è posto in condizioni di tenerne conto al momento della predisposizione del calendario delle udienze.

Peraltro, questa difficoltà nella programmazione delle udienze rende inapplicabile l'art. 132-*bis* del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale), che indica tra i criteri di priorità nella trattazione dei processi l'essere l'imputato, come nel caso in esame, detenuto, anche se per altra causa.

Quanto alla rilevanza della questione, la Corte d'appello dichiara di non poter individuare una data certa per il rinvio della trattazione del processo, restando esposta, per effetto delle disposizioni censurate, all'alea derivante dalla prevedibile reiterazione delle iniziative di astensione.

Circa la non manifesta infondatezza, il collegio conclude assumendo che la norma censurata si pone in contrasto: *a)* con «i principi costituzionali di ragionevolezza, nonché di efficienza del processo penale», entrambi «affermati, in plurime occasioni, pure dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenza n. 460 del 1995, che ha affermato che l'efficienza del processo penale “è bene costituzionalmente protetto”)»; *b)* con l'art. 97 Cost., per contrasto con il «principio del buon andamento dell'amministrazione della giustizia»; *c)* con l'art. 111 Cost., anche in relazione all'art. 6 CEDU, per contrasto con il principio di ragionevole durata del processo; *d)* con l'art. 3 Cost., per contrasto con il principio «di uguaglianza dei cittadini davanti alla legge [...] palesemente disattesa da contesti organizzativi impossibilitati a tentare di dare al singolo caso giudiziario risposte giurisdizionali non occasionali»; *e)* con l'art. 24 Cost., «che riconosce il diritto ad un processo “giusto” anche perché rispettoso del canone di ragionevolezza quanto a durata, e perché assicura all'imputato il diritto effettivo a disporre, nei tempi dati, di una difesa tecnica».

2.- Con atto depositato il 9 gennaio 2018 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili e, comunque, infondate.

In punto di ammissibilità, la difesa dello Stato rileva che l'*iter* parlamentare del disegno di legge oggetto di contestazione si è concluso con l'approvazione della legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario). Pertanto, a suo avviso, essendo venuta meno la ragione delle astensioni, deve ritenersi che anche la prognosi della Corte rimettente circa le future iniziative collegate non possa più inverarsi. Ciò implicherebbe il superamento dell'asserito impedimento a individuare una data per il rinvio della trattazione del processo e, in definitiva, determinerebbe l'irrelevanza delle questioni di legittimità costituzionale nel giudizio *a quo*.

Nel merito, l'Avvocatura osserva che la materia è stata esaminata approfonditamente dalla giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 27 marzo 2014-29 settembre 2014, n. 40187), che ha escluso che, a fronte del bilanciamento tra il diritto all'astensione e i diritti fondamentali dei soggetti interessati alla funzione giudiziaria compiuto dal legislatore e integrato dalle fonti secondarie, il giudice possa procedere a un'ulteriore ponderazione comparativa. Circa l'attività giudiziaria, poi, la citata pronuncia della Corte di cassazione pone in risalto che la normativa primaria e secondaria prevede una serie di misure volte ad armonizzare la contrapposizione, come la sospensione della prescrizione per il periodo necessario agli adempimenti connessi al rinvio, l'esclusione del diritto del difensore a ricevere la notifica del provvedimento di differimento, la sospensione dei termini di durata massima della custodia cautelare, l'impossibilità, sancita dall'art. 4 del codice di autoregolamentazione, di proclamare l'astensione nei processi in cui si procede per reati la cui prescrizione maturi durante tale periodo. Per altro verso, in termini generali, le sezioni unite reputano riconducibili nell'alveo della normalità le conseguenze derivanti, di regola, da uno sciopero o da un'astensione collettiva che interessi servizi pubblici essenziali.

Alla luce di tali osservazioni, la difesa dello Stato argomenta la non fondatezza delle questioni qualificando «fisio-logici» gli effetti dell'astensione collettiva dall'attività giudiziaria degli avvocati, così come attualmente disciplinata.

In conclusione, l'Avvocatura evidenzia che il bilanciamento tra il diritto dell'avvocato che aderisce all'astensione e i contrapposti valori dello Stato e diritti dei soggetti interessati dall'attività giudiziaria è stato realizzato dal legislatore e dalle fonti di rango secondario in piena conformità alle indicazioni contenute nella sentenza di questa Corte n. 171 del 1996.



Considerato in diritto

1.- La Corte d'appello di Venezia ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, 2 e 5, della legge 12 giugno 1990, n. 146 (Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge), come modificata dalla legge 11 aprile 2000, n. 83 (Modifiche ed integrazioni della legge 12 giugno 1990, n. 146, in materia di esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e di salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati), nella parte in cui - in caso di plurime astensioni degli avvocati dalle udienze accomunate, per espressa dichiarazione dell'associazione promotrice, dalle medesime ragioni di protesta - non prevede che la preventiva comunicazione obbligatoria del periodo dell'astensione e della relativa motivazione debba riguardare tutte le iniziative tra loro collegate, con l'indicazione di un termine finale, e non la singola astensione di volta in volta proclamata. Sarebbero violati «i principi costituzionali di ragionevolezza, nonché di efficienza del processo penale»; l'art. 97 della Costituzione, per contrasto con il «principio del buon andamento dell'amministrazione della giustizia»; l'art. 111 Cost. - anche con riferimento all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 -, per contrasto con il principio di ragionevole durata del processo; l'art. 3 Cost., per contrasto con il principio «di uguaglianza dei cittadini davanti alla legge [...] palesemente disattesa da contesti organizzativi impossibilitati a tentare di dare al singolo caso giudiziario risposte giurisdizionali non occasionali»; l'art. 24 Cost., «che riconosce il diritto ad un processo "giusto" anche perché rispettoso del canone di ragionevolezza quanto a durata, e perché assicura all'imputato il diritto effettivo a disporre, nei tempi dati, di una difesa tecnica».

2.- Preliminarmente, va rilevato che le sollevate questioni di legittimità costituzionale sono ammissibili sotto il profilo dell'esatta individuazione della norma censurata.

In generale, ricorre l'inammissibilità della questione per aberratio ictus ove sia erroneamente individuata la norma in riferimento alla quale sono formulate le censure di illegittimità costituzionale, mentre l'imprecisa indicazione della disposizione indubbiata non inficia di per sé l'ammissibilità della questione stessa, ove questa Corte sia posta in grado di individuare «il contesto normativo effettivamente impugnato (alla stregua del contenuto delle censure formulate nella stessa ordinanza di rinvio)» (sentenza n. 176 del 1992).

Nella specie, la Corte d'appello rimettente - al fine di decidere se rinviare, o no, l'udienza del 24 maggio 2017, fissata per il prosieguo del giudizio penale nei confronti di un imputato detenuto, il cui difensore di fiducia aveva dichiarato di volersi astenere dall'attività difensionale in adesione all'astensione collettiva proclamata dalla giunta dell'Unione delle camere penali italiane per un periodo (dal 22 al 25 maggio 2017) nel quale cadeva anche l'udienza stessa - è chiamata a fare applicazione della disciplina dell'astensione collettiva degli avvocati.

Tale disciplina (artt. 2 e 2-bis della legge n. 146 del 1990) condiziona l'esercizio del diritto all'astensione collettiva al rispetto di misure dirette a consentire l'erogazione delle prestazioni indispensabili in materia di giustizia; misure la cui previsione è demandata ai codici di autoregolamentazione adottati dalle associazioni o dagli organismi di rappresentanza delle categorie interessate, nel rispetto della prescrizione di un termine di preavviso non inferiore a quello indicato al comma 5 dell'art. 2 della legge n. 146 del 1990 e dell'obbligo di indicazione della durata e delle motivazioni dell'astensione collettiva.

Sono questi limiti che, secondo la Corte d'appello rimettente, vengono in rilievo quanto alla loro adeguatezza, posta in dubbio con riferimento agli evocati parametri, sicché la norma censurata può dirsi identificata con sufficiente precisione, anche se manca l'espresso riferimento all'art. 2-bis, ossia alla disposizione per il tramite della quale trova applicazione il censurato art. 2, commi 1, 2 e 5.

3.- Né dubbi di ammissibilità possono sorgere - come invece assume l'Avvocatura generale dello Stato - in ragione del sopravvenuto venir meno della ragione dell'astensione collettiva degli avvocati dopo l'approvazione in Parlamento della legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario).

La definitiva approvazione di tale legge, avversata dall'avvocatura in alcune sue parti durante il suo *iter* parlamentare, ha di fatto posto termine alla sequenza di proclamazioni di astensioni collettive ed è quindi, in concreto, superata la preoccupazione della Corte d'appello di fissare nuovamente il processo per una data che possa cadere all'interno di un nuovo periodo di astensione collettiva riconducibile alle stesse ragioni della protesta.



Ma ciò non fa venir meno la rilevanza delle sollevate questioni, atteso che comunque la Corte d'appello si deve ancora pronunciare sulla legittimità della mancata partecipazione, all'udienza del 24 maggio 2017, del difensore dell'imputato in adesione all'astensione collettiva degli avvocati.

4.- Sempre sotto il profilo dell'ammissibilità delle questioni di costituzionalità sollevate, deve considerarsi che la disposizione sulle prestazioni indispensabili in materia penale contenuta nel codice di autoregolamentazione delle astensioni dalle udienze degli avvocati - ritenuto idoneo dalla Commissione di garanzia per lo sciopero nei servizi essenziali con delibera n. 07/749 del 13 dicembre 2007, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3 del 2008, adottato in data 4 aprile 2007 dall'Organismo unitario dell'avvocatura (di seguito: *OUA*) e da altre associazioni categoriali (Unione camere penali italiane-UCPI, Associazione nazionale forense-ANF, Associazione italiana giovani avvocati-AIGA, Unione nazionale camere civili-UNCC) - deve essere ora valutata con riferimento alla sopravvenuta dichiarazione di parziale illegittimità costituzionale dell'art. 2-*bis* della legge n. 146 del 1990 (sentenza n. 180 del 2018).

Per effetto di questa pronuncia la prescrizione di cui all'art. 4 del codice di autoregolamentazione delle astensioni dalle udienze degli avvocati va posta a raffronto con la citata norma primaria (art. 2-*bis*) che più non consente - mentre prima (illegittimamente) non precludeva - che il codice predetto (nel regolare, all'art. 4, comma 1, lettera b, l'astensione degli avvocati nei procedimenti e nei processi in relazione ai quali l'imputato si trovi in stato di detenzione) interferisca con la disciplina della libertà personale dell'imputato in ragione degli effetti sui termini di custodia cautelare secondo, alternativamente, la richiesta espressa dell'imputato di proseguire nel processo ovvero, all'opposto, il suo consenso anche tacito all'astensione del difensore. Sicché non è più applicabile la condizione ostativa al dispiegarsi della regola posta dallo stesso codice di autoregolamentazione (art. 4, comma 1) che non consente l'astensione del difensore allorché l'imputato versi in stato di custodia cautelare.

Invece nel presente giudizio *a quo* l'imputato è sì in stato di detenzione, ma per altra causa e non già perché assoggettato a custodia cautelare e pertanto, non avendo l'imputato detenuto chiesto che si procedesse malgrado l'astensione del suo difensore, questa non era preclusa.

5.- È poi manifestamente inammissibile la questione sollevata con riferimento all'art. 97 Cost.

La disposizione censurata, ponendo regole destinate a disciplinare l'esercizio del diritto all'astensione degli avvocati dalle udienze, spiega un effetto diretto sull'esercizio dell'attività giurisdizionale. Trova, pertanto, applicazione il criterio, più volte affermato dalla Corte, secondo cui «come la giurisprudenza costituzionale ha costantemente affermato, «il principio del buon andamento della pubblica amministrazione, pur essendo riferibile agli organi dell'amministrazione della giustizia, attiene esclusivamente alle leggi concernenti l'ordinamento degli uffici giudiziari ed il loro funzionamento sotto l'aspetto amministrativo; mentre tale principio è estraneo all'esercizio della funzione giurisdizionale» (sentenza n. 174 del 2005; ordinanza n. 44 del 2006)» (sentenza n. 272 del 2008; nello stesso senso, più recentemente, sentenze n. 91 del 2018 e n. 65 del 2014).

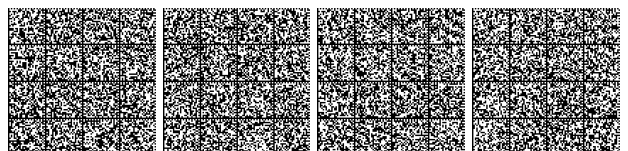
L'evocato parametro è pertanto incongruente, con conseguente manifesta inammissibilità della questione.

6.- Nel merito, non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale in riferimento agli altri parametri evocati, ivi compreso quello interposto, le quali convergono verso una censura sostanzialmente unitaria, di inadeguatezza dei limiti all'astensione collettiva degli avvocati, sì da giustificare il loro esame congiunto.

7.- La Corte d'appello rimettente prende in considerazione l'ipotesi di ripetute proclamazioni di astensione collettiva della categoria professionale, riferibili a una matrice unitaria: quella, nella specie, di quattro periodi di astensione collettiva per complessivi diciotto giorni, racchiusi in un arco di tempo di circa due mesi e relativi a «iniziative [...] tra loro dichiaratamente collegate e in definitiva originate dalle medesime ragioni». Ma ipotizza - e riconduce a essa - anche una sequenza più radicale ed estrema, in caso di plurimi ripetuti periodi di astensione collettiva, fino a coprire oltre un terzo delle giornate lavorative nell'anno.

Con riferimento a questa fattispecie la Corte d'appello rimettente ritiene che le garanzie attualmente previste dalla legge e dal codice di autoregolamentazione per l'ipotesi della proclamazione di ciascuna singola astensione collettiva (preavviso minimo di dieci giorni e durata non superiore a otto giorni) risulterebbero essere non sufficienti, e quindi inadeguate, ad assicurare le prestazioni indispensabili, alle quali fa riferimento l'art. 2 della legge n. 146 del 1990, e la tutela dei diritti costituzionalmente garantiti di cui all'art. 1.

8.- Orbene, va ribadito (sentenze n. 180 del 2018 e n. 171 del 1996) che «l'astensione dalle udienze degli avvocati e procuratori è manifestazione incisiva della dinamica associativa volta alla tutela di questa forma di lavoro autonomo», in relazione alla quale è identificabile, più che una mera facoltà di rilievo costituzionale, un vero e proprio diritto di



libertà. È necessario, però, un bilanciamento con altri valori costituzionali meritevoli di tutela, tenendo conto che l'art. 1, secondo comma, lettera *a*), della legge 146 del 1990 indica fra i servizi pubblici essenziali «l'amministrazione della giustizia, con particolare riferimento ai provvedimenti restrittivi della libertà personale ed a quelli cautelari ed urgenti nonché ai processi penali con imputati in stato di detenzione».

Tale bilanciamento è realizzato, da una parte, quanto alla disciplina primaria, dal censurato art. 2, comma 5, che prescrive che il preavviso di astensione collettiva non può essere inferiore a dieci giorni e che nella sua comunicazione deve essere indicata altresì una durata compatibile con la tutela dei diritti fondamentali, sì da garantire le prestazioni indispensabili, nonché ben determinata con la fissazione del termine iniziale e finale.

D'altra parte, trovano applicazione le ulteriori più specifiche prescrizioni dettate dal codice di autoregolamentazione, che ha natura di normativa subprimaria (sentenza n. 180 del 2018) e che è stato ritenuto idoneo dalla Commissione di garanzia per lo sciopero nei servizi pubblici essenziali con la citata delibera del 13 dicembre 2007.

In particolare, l'art. 2, comma 4, del codice di autoregolamentazione prevede innanzi tutto che «[c]iascuna proclamazione deve riguardare un unico periodo di astensione» e deve essere preceduta da un preavviso minimo di dieci giorni. Inoltre, il comma 1 dell'art. 4 prescrive che tra la proclamazione e l'effettuazione dell'astensione non può intercorrere un periodo superiore a sessanta giorni.

Con questa perimetrazione è tipizzata la fattispecie di legittima astensione collettiva: una singola proclamazione seguita a breve - non prima di dieci giorni e non dopo sessanta giorni - da un unico (e quindi continuativo) periodo di astensione.

La circostanza, poi, che distinte proclamazioni di astensione collettiva, in sequenza temporale, siano riferibili a uno stesso stato di agitazione della categoria non rileva di per sé, essendo ben possibile il progressivo aggiustamento dell'azione di contrasto posta in essere dalla categoria per conseguire (dal Governo o dal legislatore) il risultato cui essa mira.

La possibile ripetizione dell'astensione collettiva trova comunque un limite nella più articolata modulazione temporale prevista dal codice di autoregolamentazione, il cui art. 2, comma 4, prescrive che l'astensione non può superare otto giorni consecutivi, con l'esclusione dal computo della domenica e degli altri giorni festivi. Inoltre, con riferimento a ciascun mese solare, non può comunque essere superata la durata di otto giorni, anche se si tratta di astensioni aventi a oggetto questioni e temi diversi. In ogni caso tra il termine finale di un'astensione e l'inizio di quella successiva deve intercorrere un intervallo di almeno quindici giorni.

Il limite mensile massimo di otto giorni e l'intervallo minimo di quindici giorni riguardano appunto la possibile sequenza di altrettante distinte proclamazioni riferite a singoli intervalli di astensione collettiva.

La circostanza che una singola proclamazione, come quella che in concreto rileva nel giudizio *a quo*, risulti preceduta da altre, nel contesto di uno stesso stato di agitazione della categoria, e possa essere seguita da altre analoghe comporta che, oltre al limite del preavviso minimo di dieci giorni (e massimo di sessanta), devono essere rispettati anche gli altri due limiti concorrenti: la durata complessiva (per sommatoria) non superiore a otto giorni nel mese e l'intervallo non inferiore a quindici giorni tra il termine finale di un'astensione e l'inizio di quella successiva.

9.- Deve poi considerarsi che le prescrizioni limitative della richiamata normativa - primaria e del codice di autoregolamentazione - non esauriscono l'apparato di tutele.

L'art. 4, comma 4-*quater*, della legge n. 146 del 1990 - disposizione espressamente applicabile anche nei casi di astensione collettiva di cui all'art. 2-*bis* e quindi anche a quella degli avvocati - prevede, innanzi alla Commissione di garanzia, l'attivazione del «procedimento di valutazione del comportamento delle organizzazioni sindacali» che proclamano lo sciopero o vi aderiscono; l'intervento della Commissione può inoltre essere sollecitato dalla «richiesta delle parti interessate, delle associazioni degli utenti rappresentative ai sensi della legge 30 luglio 1998, n. 281, delle autorità nazionali o locali che vi abbiano interesse», ma può altresì essere promosso a iniziativa della Commissione stessa, in ipotesi anche a seguito di segnalazione dello stesso giudice che abbia fissato il processo per un giorno poi risultato ricadente nel periodo di astensione collettiva; disposizione questa che può venire in rilievo proprio nell'evenienza estrema di una sequenza molto prolungata di ripetute astensioni collettive, come temuto dalla Corte d'appello rimettente, che prefigura, in astratto, la possibilità che in un anno potrebbero esserci plurimi periodi di astensione collettiva fino a oltre un terzo di tutte le giornate lavorative. La Commissione sarebbe così chiamata a valutare - o rivalutare - l'idoneità delle prescrizioni del codice di autoregolamentazione con riferimento a una fattispecie siffatta, ove mai in ipotesi ricorrente (art. 13 della legge n. 146 del 1990).



Rimane, infine, come clausola di chiusura, l'attivazione, anche su segnalazione della Commissione, del potere pubblico di ordinanza, ai sensi dell'art. 8 della legge n. 146 del 1990 - di cui parimenti è prevista espressamente l'applicazione a forme di astensione collettiva di lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori -, «[q]uando sussista il fondato pericolo di un pregiudizio grave e imminente ai diritti della persona costituzionalmente tutelati di cui all'articolo 1».

10.- Questa complessiva rete di protezione - da una parte, i limiti (di legge e autoregolamentari), che valgono in generale, e, dall'altra, anche il possibile intervento della Commissione di garanzia e, nei casi estremi, del potere pubblico - assicura la congruità del bilanciamento, in riferimento agli evocati parametri, tra il diritto degli avvocati di astensione collettiva e la tutela dei diritti costituzionalmente garantiti, di cui all'art. 1 della legge n. 146 del 1990, per la protezione dei quali devono essere erogate in ogni caso le prestazioni indispensabili.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, 2 e 5, della legge 12 giugno 1990, n. 146 (Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge), come modificata dalla legge 11 aprile 2000, n. 83 (Modifiche ed integrazioni della legge 12 giugno 1990, n. 146, in materia di esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e di salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati), sollevate, in riferimento all'art. 97 della Costituzione, dalla Corte d'appello di Venezia con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, 2 e 5, della legge n. 146 del 1990, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost., quest'ultimo anche in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, dalla Corte d'appello di Venezia con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 gennaio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

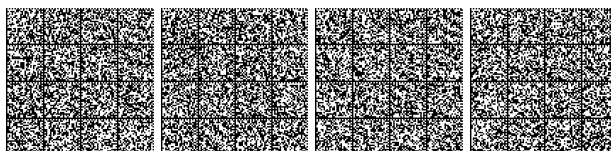
Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 31 gennaio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 15

Ordinanza 9 - 31 gennaio 2019

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Consiglio regionale – Prerogative costituzionali e richieste di rinvio a giudizio nei confronti dei consiglieri regionali.

– Richiesta di rinvio a giudizio della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Roma del 20 settembre 2016.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi per conflitto di attribuzione tra enti sorti a seguito della richiesta di rinvio a giudizio della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Roma del 20 settembre 2016, promossi da C.U. P., T. D'A. e M. D.S., in qualità di ex componenti del Consiglio della Regione Lazio, con tre ricorsi notificati il 15 maggio 2017, depositati in cancelleria il 19 maggio ed il 1° giugno 2017, iscritti rispettivamente ai nn. 3, 4 e 5 del registro conflitti tra enti 2017 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 29, 30 e 31, prima serie speciale, dell'anno 2017.

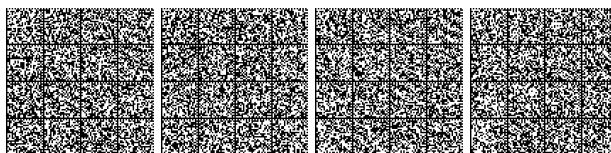
Udito nella camera di consiglio del 9 gennaio 2019 il Giudice relatore Giuliano Amato.

Ritenuto che, con tre separati ricorsi, C.U. P., T. D'A. e M. D.S., in qualità di ex componenti del Consiglio della Regione Lazio, hanno sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Roma, in relazione alla richiesta di rinvio a giudizio della stessa Procura del 20 settembre 2016, nella quale sono stati contestati agli attuali ricorrenti, nella loro qualità di consiglieri della Regione Lazio, i reati di cui agli artt. 81, 110 e 323 del codice penale, per condotte consistite nel conferimento, in assenza di procedure selettive dei candidati, di incarichi per prestazioni non qualificate a collaboratori privi delle necessarie conoscenze professionali, nonché nel mancato pagamento di tali prestazioni in ragione dei contributi ad essi riconosciuti, così indebitamente procurandosi un ingiusto vantaggio patrimoniale, in quanto beneficiari delle prestazioni lavorative;

che i ricorrenti lamentano la lesione dell'autonomia e delle prerogative costituzionali dei consiglieri regionali, garantite dall'art. 122, quarto comma, della Costituzione, poiché la richiesta di rinvio a giudizio avrebbe realizzato un'indebita interferenza della funzione giurisdizionale su tali prerogative; le contestazioni formulate dalla Procura della Repubblica riguarderebbero scelte attinenti all'organizzazione, all'attività istituzionale e alla dotazione anche finanziaria dei gruppi regionali, le quali sarebbero sottratte all'invadenza di altri soggetti e poteri dello Stato, perché essenziali al funzionamento di organi regionali come i gruppi e i consiglieri che ne fanno parte;

che, a sostegno della tempestività dei propri ricorsi, i ricorrenti assumono che il termine di cui all'art. 39, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) decorra dalla data dell'udienza preliminare del 16 marzo 2017, allorché gli stessi in quella sede hanno appreso l'intenzione della Regione Lazio di costituirsi parte civile e di proporre domande di restituzione e di risarcimento di danni di ingente importo;

che, peraltro, il conflitto in esame presenterebbe aspetti tali da renderlo assimilabile al conflitto interorganico tra poteri dello Stato, i cui confini sarebbero stati allargati dalla giurisprudenza costituzionale, con l'inclusione dei ricorsi in cui un atto definitivo manca ed è presente invece un'attività dell'ente di per sé lesiva della sfera di competenza altrui;



che tale assimilazione sarebbe avvalorata dal raffronto con la situazione omologa del membro del Parlamento, il quale potrebbe sollevare il conflitto ai sensi dell'art. 68 Cost., mentre il consigliere regionale in eguale situazione potrebbe vedersi precluso il ricorso dal termine perentorio invocato ex adverso, ancorché non sussista un *dies a quo*, né un'inerzia ad esso imputabile;

che nel merito, in riferimento alle contestazioni formulate dalla Procura della Repubblica, i ricorrenti ritengono inconfidente il richiamo, contenuto nei capi di imputazione, all'art. 7 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), in quanto tale disposizione sarebbe volta a disciplinare le assunzioni per le attività gestionali e amministrative dell'ente pubblico, ma non quelle attinenti al suo profilo politico e istituzionale, come sarebbe avvenuto nel caso in esame;

che gli artt. 23, 24 e 28 (*recte*: 29) della legge della Regione Lazio 11 novembre 2004, n. 1 (Nuovo Statuto della Regione Lazio) contribuirebbero a delineare la piena autonomia funzionale, amministrativa e contabile del Presidente del Consiglio regionale e dello stesso Consiglio; si sottolinea, al riguardo, che l'art. 29 del medesimo statuto utilizza per i consiglieri regionali la stessa formula che la Costituzione utilizza per i parlamentari, laddove prevede che essi «rappresentano la Regione ed esercitano le funzioni senza vincolo di mandato»;

che già la legge della Regione Lazio 15 marzo 1973, n. 6 (Funzionamento dei gruppi consiliari) prevedeva che il Presidente del Consiglio regionale, d'intesa con il Presidente della Giunta, curasse l'assegnazione ai vari gruppi delle sedi e del personale, secondo criteri proporzionali alla consistenza numerica;

che, inoltre, la legge della Regione Lazio 2 agosto 1979, n. 55 (Modifica della legge regionale 15 marzo 1973, n. 6: Funzionamento dei gruppi consiliari) prevedeva che ciascun gruppo ricevesse un contributo mensile, a carico dei fondi a disposizione del Consiglio, «per le spese di aggiornamento, studio e documentazione, compresa l'acquisizione di consulenze qualificate e la collaborazione professionale di esperti, nonché per diffondere tra la società civile la conoscenza dell'attività dei gruppi consiliari, anche al fine di promuoverne la partecipazione all'attività dei gruppi stessi e particolarmente all'esame delle questioni ed all'elaborazione di progetti e proposte di leggi e provvedimenti di competenza del Consiglio regionale»;

che, ad avviso dei ricorrenti, le attività dei gruppi non richiederebbero soltanto collaboratori esterni di particolare esperienza, ma anche persone meno titolate, in grado di impegnarsi, sulla base di un'omogeneità politica, nella diffusione della conoscenza dell'attività dei gruppi consiliari, coltivando il rapporto degli eletti con il territorio;

che la legge della Regione Lazio 18 febbraio 2002, n. 6 (Disciplina del sistema organizzativo della Giunta e del Consiglio e disposizioni relative alla dirigenza ed al personale regionale) avrebbe poi previsto l'inserimento nella struttura di diretta collaborazione, in alternativa al personale proveniente dalla stessa o da altra pubblica amministrazione, di personale esterno, assunto direttamente dall'organo di indirizzo politico e di tale possibilità si sarebbero avvalsi i ricorrenti;

che, inoltre, in riferimento ai gruppi consiliari, l'art. 13 del regolamento di organizzazione del Consiglio regionale, approvato con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del 29 gennaio 2003, n. 3, consentiva di attingere alla struttura di diretta collaborazione, sia con chiamata fiduciaria di dipendenti della stessa o di altra amministrazione, sia con collaboratori esterni assunti con contratto a tempo indeterminato; la previsione di tale facoltà dei gruppi consiliari di assumere detto personale direttamente con contratto di diritto privato denoterebbe il carattere fiduciario dell'incarico, per sua natura incompatibile con una procedura concorsuale in incertam personam;

che alla luce di questo quadro normativo, in vigore all'epoca dei fatti ai quali si riferiscono i capi di imputazione, sarebbe dunque possibile verificare la legittimità delle assunzioni in contestazione e delle condotte dei ricorrenti;

che sono, infine, richiamate alcune pronunce di questa Corte relative alle prerogative di autonomia della quale godono i gruppi consiliari (sentenze n. 107 del 2015, n. 289 del 1997, n. 187 del 1990, n. 69 e n. 70 del 1985, n. 81 del 1975 e n. 143 del 1968); alla stregua dei principi ivi affermati, le attività dei consiglieri regionali, oggetto di contestazione da parte della Procura della Repubblica, sarebbero riconducibili alla sfera politica e sarebbero esenti da valutazioni di responsabilità penale;

che i ricorrenti concludono, pertanto, affermando che tutte le contestazioni formulate nei capi di imputazione, in quanto riferibili all'esercizio di funzioni essenziali dei consiglieri regionali, organi della Regione dotati di autonomia costituzionalmente garantita, non rientrano nella competenza della magistratura; gli stessi richiedono, pertanto, l'accoglimento dei rispettivi ricorsi, con il riconoscimento della lesione arrecata dalla Procura della Repubblica alla sfera di competenza della Regione Lazio e del suo Consiglio regionale, del gruppo consiliare del Partito Democratico e dei singoli consiglieri nei confronti dei quali è stata formulata l'imputazione.

Considerato che, con tre separati ricorsi, C.U. P., T. D'A. e M. D.S., in qualità di ex componenti del Consiglio della Regione Lazio, hanno sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e della



Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Roma, in relazione alla richiesta di rinvio a giudizio della stessa Procura del 20 settembre 2016, nella quale sono stati contestati agli attuali ricorrenti, nella loro qualità di consiglieri della Regione Lazio, i reati di cui agli artt. 81, 110 e 323 del codice penale, per condotte consistite nel conferimento, in assenza di procedure selettive dei candidati, di incarichi per prestazioni non qualificate a collaboratori privi delle necessarie conoscenze professionali, nonché nel mancato pagamento di tali prestazioni in ragione dei contributi ad essi riconosciuti, così indebitamente procurandosi un ingiusto vantaggio patrimoniale, in quanto beneficiari delle prestazioni lavorative;

che i ricorrenti lamentano la lesione dell'autonomia e delle prerogative costituzionali dei consiglieri regionali, garantite dall'art. 122, quarto comma, della Costituzione, poiché tale richiesta di rinvio a giudizio avrebbe realizzato un'indebita interferenza della funzione giurisdizionale nelle prerogative costituzionali delle quali essi sono titolari; le contestazioni formulate dalla Procura della Repubblica riguarderebbero scelte attinenti all'organizzazione, all'attività istituzionale e alla dotazione anche finanziaria dei gruppi regionali, le quali sarebbero sottratte all'invadenza di altri soggetti e poteri dello Stato, perché essenziali al funzionamento di organi regionali, come i gruppi e i consiglieri che ne fanno parte;

che i tre ricorsi in esame presentano tenore letterale pressoché identico e hanno tutti ad oggetto il medesimo atto, censurato per identici profili;

che, pertanto, i relativi giudizi possono essere riuniti per essere decisi con unica ordinanza;

che, pur riconducendo la lesione della propria sfera di attribuzioni alla richiesta di rinvio a giudizio della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma del 20 settembre 2016, i ricorrenti ritengono che tale lesione si sarebbe realizzata per effetto non di un singolo atto, ma di "un'attività" che si sarebbe completata successivamente, ossia allorché essi, nel corso dell'udienza preliminare del 16 marzo 2017, sono venuti a conoscenza dell'intenzione della Regione Lazio di costituirsi parte civile nei loro confronti e quindi di non intervenire in difesa delle prerogative dei propri componenti;

che tuttavia tale scelta processuale della Regione costituisce una condotta autonoma e successiva, posta in essere da un soggetto nei confronti del quale gli stessi ricorrenti non lamentano alcuna violazione; tale iniziativa, pur trovando nell'iniziativa del pubblico ministero il suo antecedente logico, non si configura né come atto meramente esecutivo di quest'ultimo, né come atto autonomamente lesivo, essendo escluso dal fuoco delle censure dei ricorrenti;

che pertanto la conoscenza da parte dei ricorrenti dell'iniziativa assunta dalla Regione non vale a differire il *dies a quo* per la proposizione del ricorso, il quale deve essere individuato, ai sensi dell'art. 39, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), avendo riferimento alla notificazione della richiesta di rinvio a giudizio, quale atto che ha dato origine ai conflitti (sentenze n. 328 del 2010, n. 121 del 2005 e n. 132 del 1976; ordinanza n. 195 del 2004); nel caso in esame, tale notificazione risulta avvenuta contestualmente a quella dell'avviso, ai sensi dell'art. 419 del codice di procedura penale, di fissazione dell'udienza preliminare, cui hanno partecipato tutti i ricorrenti, secondo quanto dagli stessi riferito;

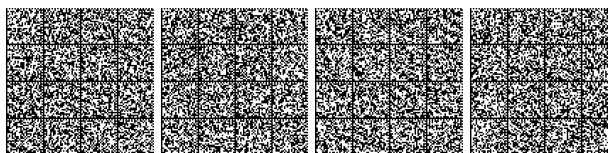
che pertanto la notificazione ai ricorrenti dell'atto impugnato è necessariamente avvenuta prima del 16 marzo 2017, data dell'udienza cui essi hanno partecipato; ne consegue che i ricorsi, notificati il 15 maggio 2017, risultano tutti proposti oltre il termine prescritto dall'art. 39, secondo comma, della legge n. 87 del 1953;

che va d'altra parte rilevato, sotto il profilo soggettivo, che l'art. 39, terzo comma, della legge n. 87 del 1953 attribuisce la legittimazione a proporre ricorso per la Regione al Presidente della Giunta regionale in seguito a deliberazione della Giunta stessa;

che, «in base alla costante giurisprudenza di questa Corte, "nessun elemento letterale o sistematico [...] consente di superare la chiara limitazione soggettiva che si ricava dagli artt. 134 della Costituzione e 39, terzo comma, della citata legge n. 87 del 1953"» (sentenza n. 130 del 2009, con richiamo alla sentenza n. 303 del 2003); ciò in quanto «l'eventuale lesione dei poteri spettanti ai rappresentanti di un ente fornito di autonomia costituzionalmente protetta, non può, in tesi, non offendere anche l'autonomia dell'ente medesimo (sentenza n. 211 del 1972), facendo così insorgere per esso l'interesse a tutelare nell'appropriata sede le proprie attribuzioni» (sentenza n. 163 del 1997; nello stesso senso, altresì, sentenze n. 107 del 2015 e n. 130 del 2014);

che d'altra parte l'iniziativa assunta dai consiglieri regionali non rappresenta affatto l'esercizio di una funzione "vicaria", volta a sopperire ad un'inerzia della Regione nel reagire alla lamentata lesione, come sostenuto dai ricorrenti; la legittimazione di cui essi chiedono il riconoscimento si presenta infatti come opposta e antagonista rispetto a quella dell'ente legittimato che, con la costituzione di parte civile, ha manifestato la volontà di aderire alla prospettazione accusatoria del pubblico ministero e di perseguire le condotte contestate agli stessi ricorrenti;

che, nella consapevolezza della esplicita limitazione soggettiva alla proposizione del conflitto fra enti, i ricorrenti deducono che il conflitto in esame presenterebbe aspetti tali da renderlo assimilabile al conflitto interorganico tra poteri



dello Stato e da renderlo perciò stesso sollevabile con un ricorso “misto”, al quale sarebbero legittimati i singoli consiglieri regionali alla stregua dei componenti del Parlamento, nonostante le riconosciute differenze;

che il predetto ricorso “misto” è del tutto estraneo al nostro ordinamento e la sua prospettazione è quindi inidonea a superare il vizio di tardività del ricorso in concreto presentato;

che, inoltre, quanto alla dedotta affinità con il ruolo dei membri del Parlamento, la costante giurisprudenza costituzionale ha negato la possibilità di assimilare funzioni parlamentari e attribuzioni dei Consigli regionali;

che «l'identità formale degli enunciati di cui all'art. 68, primo comma, e 122, quarto comma, Cost., non riflette una compiuta assimilazione tra le assemblee parlamentari ed i consigli regionali in quanto, diversamente dalle funzioni assegnate alle Camere, le attribuzioni dei Consigli si inquadrano, invece, nell'esplicazione di autonomie costituzionalmente garantite, ma non si esprimono a livello di sovranità» (sentenza n. 279 del 2008; nello stesso senso, sentenza n. 245 del 1995); proprio con riferimento ai caratteri dell'autonomia organizzativa e contabile dei Consigli regionali, questa Corte ha affermato che «le assemblee elettive delle Regioni si differenziano, anche sul piano dell'autonomia organizzativa e contabile, dalle assemblee parlamentari, atteso che i consigli regionali godono bensì, in base a norme costituzionali, di talune prerogative analoghe a quelle tradizionalmente riconosciute al Parlamento, ma, al di fuori di queste espresse previsioni, non possono essere assimilati ad esso, quanto meno ai fini della estensione di una disciplina che si presenta essa stessa come eccezionale e derogatoria» (sentenza n. 39 del 2014; nello stesso senso, sentenze n. 301 del 2007, n. 292 del 2001 e n. 81 del 1975) e che conseguentemente non copre procedure e atti previsti soltanto da leggi regionali (sentenze n. 337 del 2009 e n. 69 del 1985);

che la prospettazione dei ricorrenti circa l'assimilazione delle garanzie dei consiglieri regionali a quelle dei componenti delle assemblee parlamentari si rivela, dunque, non fondata;

che, pertanto, con riferimento alla fattispecie in esame, deve escludersi che il singolo consigliere regionale sia titolare di attribuzioni individuali costituzionalmente protette, che giustificano la sua legittimazione a sollevare conflitto di attribuzione intersoggettivo;

che, per le complessive ragioni illustrate, sono inammissibili i ricorsi promossi da C.U. P., T. D'A. e M. D.S., nella qualità di ex componenti del Consiglio della Regione Lazio, nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Roma.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara inammissibili i ricorsi per conflitto di attribuzione promossi da C.U. P., T. D'A. e M. D.S., nella qualità di ex componenti del Consiglio della Regione Lazio, nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Roma, in relazione alla richiesta di rinvio a giudizio della stessa Procura della Repubblica del 20 settembre 2016.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 gennaio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

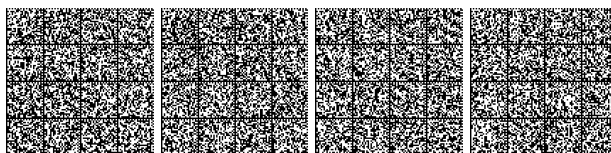
Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 31 gennaio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190015





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 1

Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 22 gennaio 2019
(della Regione Calabria)

Sanità pubblica - Delibera del Consiglio dei ministri del 7 dicembre 2018 di nomina del commissario *ad acta* per l'attuazione del vigente piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario nella Regione Calabria, di riformulazione del mandato commissariale e di nomina del subcommissario - Telegramma urgentissimo del 6 dicembre 2018, indirizzato al Presidente della Regione, recante invito a partecipare alla riunione del Consiglio dei ministri del 7 dicembre 2018 - Modalità di partecipazione della Regione al procedimento di nomina del commissario *ad acta* e del subcommissario. Istanza di sospensione.

Richiesta alla Corte costituzionale, "ove occorra", di sollevare in via incidentale questione di costituzionalità dell'art. 2, commi 88 e 88-bis, della legge n. 191 del 2009.

– Delibera del Consiglio dei ministri del 7 dicembre 2018; Telegramma [della Presidenza del Consiglio dei ministri - Ufficio di segreteria del Consiglio dei ministri,] del 6 dicembre 2018, n. 6079/10.1.

Ricorso della Regione Calabria (codice fiscale 02205340793), in persona del presidente della giunta regionale on.le Gerardo Mario Oliverio, rappresentata e difesa, giusta delibera G.R. n. 619 del 10 dicembre 2018, e correlato decreto dirigenziale di incarico n. 15093/18, nonché in virtù di procura speciale in calce al presente atto, dall'avv. Giuseppe Naimo (codice fiscale NMA GPP 65A05 D976H) dell'Avvocatura regionale (posta elettronica certificata avvocato8.cz@pec.regione.calabria.it), ed elettivamente domiciliata in Roma, via Sabotino, 12, presso lo studio dell'avv. Graziano Pungi' fax 0961/853581, indirizzi di posta elettronica e fax ai quali intende ricevere comunicazioni e notificazioni del presente giudizio;

Contro la Presidenza del Consiglio dei ministri (codice fiscale 80188230587), in persona del presidente pro-tempore, domiciliato per la carica in Roma, Palazzo Chigi, piazza Colonna, 370, domicilio digitale attigiudiziaripcm@pec.governo.it

Per il conflitto di attribuzione, sorto a seguito della delibera del Consiglio dei ministri del 7 dicembre 2018, nonché del telegramma urgentissimo del 6 dicembre 2018, n. 6079/10.1 di invito a partecipare alla riunione del Consiglio dei ministri del 7 dicembre 2018, derivante dalla violazione degli articoli 5, 117, 118, 119, 120 e 121 della Costituzione, dell'art. 8 della legge n. 131/2003, dell'art. 2 legge n. 191/2009 e dell'art. 1, comma 180, legge n. 311/2004, nonché del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, con richiesta — previa sospensione, ex art. 40 legge n. 87/1953 — di annullamento degli atti che hanno generato il conflitto.

Nonchè per chiedere in via incidentale — ove occorra — a codesta ecc.ma Corte di sollevare questione di costituzionalità dell'art. 2, commi 88 e 88-bis legge n. 191/2009, per violazione degli articoli 5, 120 Cost., 2, comma 78, legge n. 191/2009 e 8 legge n. 131/2003;

FATTO

Con la delibera del 7 dicembre 2018, il Consiglio dei ministri (*hinc inde*, CDM) — dopo aver invitato in data 6 dicembre 2018, ore 19,40, «telegramma urgentissimo» «che si allega in copia, unitamente alla mail di trasmissione» allegato a mail ordinaria inviata sull'indirizzo PEC del presidente della giunta, invito a partecipare alla riunione del 7 dicembre 2018 — ha provveduto a nominare il dott. Saverio Cotticelli commissario *ad acta* e l'ing. Thomas Schael subcommissario per l'attuazione del vigente piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario nella Regione Calabria.

La regione — prima della seduta — per il tramite del suo presidente ha chiesto un differimento della trattazione, essendo lo stesso presidente impossibilitato per gli impegni istituzionali già assunti «si allega richiesta, unitamente a mail di invio»; senza riscontrare in alcun modo tale richiesta, il CdM si è pronunciato come sopra sintetizzato, e la regione ha appreso del mancato differimento, e delle conseguenti nomine, dal comunicato stampa relativo al CdM n. 30 (che si produce).



Nella delibera — dopo aver dato atto solo dell'invito a partecipare alla riunione al presidente della giunta — si legge che nel mandato commissariale sono previsti, tra l'altro, l'adozione e l'attuazione dei programmi operativi 2019-2021 «lettera b. deliberato»; la definizione e stipula di protocollo con l'università Magna Graecia «lett. b., punto 15 deliberato»; il potere di rimozione di provvedimenti, anche legislativi, adottati dagli organi regionali che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro e dei programmi operativi, o siano in contrasto con la normativa vigente e con i pareri e le valutazioni espressi dai tavoli tecnici di verifica e dai Ministeri affiancanti «lettera b., punto 18 deliberato»; viene poi nominato subcommissario unico l'ing. Schael (punto d deliberato), e viene incaricato il commissario di relazionare con cadenza semestrale sullo svolgimento dell'incarico (punto e deliberato).

In data 8 gennaio 2019 si è insediato il commissario Cotticelli (si allega relativa comunicazione), e in data 10 gennaio 2019 ha adottato decreto n. 1/19 (che pure si produce) in materia di proroga di contratti con erogatori.

Va preliminarmente meglio delineata la ragione dell'indicazione di uno degli atti che la regione ritiene abbiano generato il lamentato conflitto «il telegramma urgentissimo» in quanto collegato alle modalità di «leale collaborazione» dello Stato con la Regione: ad avviso dell'Ente ricorrente, anche dette «modalità» — più dettagliatamente esposte al primo punto del presente ricorso — realizzano il lamentato conflitto, perché concretamente inidonee a consentire all'ente di «partecipare» in termini effettivi al procedimento di nomina, e di portare a detto procedimento il proprio contributo, concretizzando anche per tale verso la lesione delle competenze e delle prerogative regionali e del principio di leale collaborazione.

Esposte la ragioni dell'individuazione tra gli atti generatori del lamentato conflitto anche del telegramma urgentissimo di invito a partecipare, questa difesa intende sottoporre a codesta ecc.ma Corte costituzionale i parametri e le ragioni in base ai quali ritiene gli atti sopra indicati non conformi alla Costituzione perché invasivi della sfera di competenza, e delle correlate prerogative costituzionali, della regione ricorrente.

1) Violazione articoli 5, 117, 118, 119, 120 Cost.; 2, comma 84, legge n. 191/2009; 8, comma 1, legge n. 131/2003; violazione del principio di effettiva e leale collaborazione. La lesione di prerogative ed attribuzioni regionali, determinata dalle modalità di «audizione» concretamente adottate, e dalla condotta successivamente tenuta dal Consiglio dei ministri «per come comprovata dal contenuto della delibera impugnata» è, ad avviso della regione ricorrente, assolutamente evidente.

Come chiarito nell'esposizione in fatto, la regione è stata «invitata» a partecipare alla riunione del 7 dicembre 2018 alle ore 19,40 « quindi, ad uffici regionali chiusi»; non è stata inviata la bozza della delibera da sottoporre ad approvazione; non sono stati forniti i nominativi delle persone che il CdM intendeva nominare, malgrado la proposta ministeriale in discussione dovesse plausibilmente recare tali nominativi; non è stato fornito alcun riscontro alla richiesta di differimento che il presidente della G.R. ha avanzato prima che la riunione avesse inizio; la delibera oggetto del presente ricorso «che si produce» dà solo atto dell'invito a partecipare, ma nulla dice delle ragioni del mancato accoglimento dell'istanza di differimento avanzata; il commissario si è insediato oltre un mese dopo la nomina.

Ciò determina la lamentata lesione delle prerogative e delle attribuzioni regionali, e del principio di leale collaborazione, anche in considerazione del fatto che l'art. 2, comma 84, legge n. 191/2009 prevede che la regione venga «sentita» sulla questione, e l'art. 8, comma 1, della legge n. 131/2003 «pure richiamato in delibera» prevede la partecipazione del presidente della giunta alla riunione.

Che la disciplina oggetto di deliberazione insista su una pluralità di materie, tra loro intrecciate, ascrivibili soprattutto a materie di potestà legislativa concorrente (certamente, la tutela della salute ed il coordinamento della finanza pubblica) è fermo della giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte (v., ad esempio, sentenze n. 123/2011 e 266/2016): da qui, le lamentate lesioni delle prerogative e delle attribuzioni regionali in materie afferenti la potestà concorrente della regione, e del principio di leale collaborazione, nel caso di specie correlate all'impedimento frapposto dallo Stato ad effettive ed informate audizione e/o partecipazione alla riunione da parte della regione, perché, per quanto il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120, comma 2, Cost., risulti «attenuato» nelle norme «procedimentali» sopra indicate, è fuor di dubbio che non possa essere compresso sino a ridurlo ad una formale apparenza, quale quella attuata dallo Stato nel procedimento in questione, che ha svuotato di significato la «audizione» della regione, ed impedito al presidente di partecipare consapevolmente alla riunione.

Come detto, il presidente ha chiesto un differimento «si allegano richiesta e mail di invio», perché aveva effettivi impegni istituzionali: come ricavabile dalla mail del 6 dicembre 2018, ore 18,05,57 «quindi, largamente antecedente l'invio del telegramma urgentissimo, che si produce», poco prima che gli uffici chiudessero, è stata inviata convocazione della giunta regionale per il giorno 7 dicembre 2018 alle ore 13,30, che aveva all'oggetto — tra l'altro - «comunicazioni del presidente»; la riunione è iniziata alle 14,30 ed è finita alle 15,29 «si allega il verbale della relativa seduta di giunta»: pertanto, la richiesta di differimento era non solo tempestiva, ma anche legittima, e di essa il CdM non ha neanche preso atto nella delibera oggetto di conflitto, né in tale atto ha motivato la ragione del mancato accoglimento di detta istanza: la data di insediamento del commissario, inoltre, dimostra come non vi fosse alcuna effettiva urgenza nella nomina.



Si vuole ora dimostrare — oltre alla evidente lesione del principio di leale collaborazione, che ha impedito, senza alcun motivo, sia la fattiva e consapevole partecipazione del presidente alla seduta, che la informata ed effettiva «audizione» della regione — come il mancato differimento, unitamente al mancato invio di bozza di delibera, completa dei nomi dei soggetti che il CdM intendeva nominare, abbia concretamente impedito anche per altro verso sia l'effettiva «audizione» della regione che la sua effettiva partecipazione alla riunione, concretizzando così ulteriore profilo delle lamentate lesioni.

Appresi dal comunicato stampa «che si produce» i nominativi dei soggetti nominati dal CdM, la regione ha potuto individuare i seguenti dati, che il presidente avrebbe potuto portare — se messo in condizione — alla seduta del CdM per come rinviata, o — se la regione fosse stata informata dell'intenzione di non differire la trattazione, ma conoscendo per tempo termini dell'atto e nomi dei soggetti nominandi — che l'Ente avrebbe potuto anche solo inviare per la visione da parte del CdM, venendo, così, «sentita»; in ordine ai limiti anche temporali del commissariamento, e quindi al contributo che la regione avrebbe potuto apportare, si vedano i motivi 2), 3) e 4) del presente ricorso, ai quali, per dovere di sintesi, si rinvia (ovviamente, la regione riserva ove necessario, e nei termini di legge, di far valere i dati di seguito riportati anche come prova dei vizi di legittimità degli atti avanti il G.A.).

Come risulta dalla documentazione che si produce, l'ing. Thomas Schael non solo ha controversia pendente in atto con la Regione Calabria (si produce il ricorso per Cassazione notificato il 4 gennaio 2017, ed iscritto al n. 12224/17 R.G. della Suprema Corte di cassazione), ma deve sia alla regione che all'ASP KR € 6.780, oltre accessori, in forza della sentenza n. 1139/16 della C.- App. CZ G.L. «che si produce» ed € 4.637,25, oltre accessori — complessivamente, ad entrambe le parti — in forza della sentenza del Tribunale KR G.L. n. 442/11 «che si produce»: la regione e/o il suo Presidente, quindi, se messi in condizione, avrebbero potuto essere «sentiti» e/o «partecipare», nominare l'ing. Schael, per concorrente, duplice causa di obbligo di astensione «lite pendente; rapporti di debito» in capo allo stesso dati dei quali in delibera non si fa menzione alcuna «viene richiamato solo il CV dell'ing. Schael come base di istruttoria».

È appena il caso di evidenziare come il subcommissario non solo ha sottoscritto summenzionato DCA 1/19 unitamente al commissario, ma ha anche ivi evitato di dichiarare il proprio conflitto di interessi.

La Regione, quindi, ritiene di aver dimostrato *a)* che le concrete modalità di svolgimento del procedimento di nomina — ivi compresa la mancanza di motivazione in ordine al mancato accoglimento della richiesta di differimento della riunione — sin dall'invito a partecipare alla riunione, non sono state improntate ad un effettivo rispetto del principio di leale collaborazione, per come codificato dagli articoli 120, comma 2 Cost, 8 legge n. 131/2003 e 2, comma 84, legge n. 191/2009; *b)* che la «partecipazione informata» della regione — ove resa possibile — avrebbe potuto essere fattiva; *c)* che di conseguenza vi è stata una lesione della sfera di competenza regionale e delle correlate attribuzioni e prerogative, e del principio di leale collaborazione tra Stato e Regione.

Quanto esposto determina — per il procedimento concretamente attuato dallo Stato nel «coinvolgere» la regione nelle nomine in materia di commissariamento — la lamentata lesione della sfera di competenza regionale in materia di legislazione concorrente, e delle correlate attribuzioni e prerogative regionali, nonché del principio di leale collaborazione, di cui agli articoli 5, 117, commi 3 e 4, 119 e 120, comma 2, Cost., 2, comma 84, legge n. 191/2009 e 8, comma 1, legge n. 131/2003, con conseguente alterazione dell'ordine costituzionale delle competenze e lesione del principio di leale collaborazione, e — in forza dell'art. 38 della legge 11 marzo 1953, n. 87, applicabile anche al conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni (v. Corte costituzionale, pronunce numeri 11/57 e 12/57) — necessario annullamento degli atti che hanno causato il lamentato conflitto di attribuzioni.

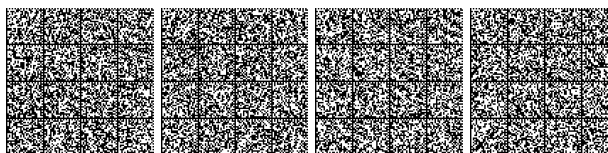
2) Violazione articoli 5, 117, 119, 120 Cost.; 2, comma 84, legge n. 191/2009.

La nomina dell'ing. Schael lede la sfera di competenza regionale anche sotto diverso profilo (ovviamente, la regione riserva anche per tale censura, ove necessario, e nei termini di legge, di far valere i dati di seguito riportati anche come prova dei vizi di legittimità degli atti avanti il G.A.); il presente motivo espone anche le ragioni che la regione avrebbe potuto «illustrare» in sede di riunione, come già indicato al motivo n. 1) del presente ricorso.

Che il commissariamento della regione ricorrente sia regolato dall'art. 2 della legge n. 191/2009 è affermazione netta ed inequivoca di codesta ecc.ma Corte (sentenza n. 266/16, cit.); ora, in forza di tale normativa, ed in particolare del comma 84 del citato art. 2, il Governo non ha potere di nominare subcommissari.

Tale facoltà era prevista dall'art. 4, comma 2, decreto-legge n. 159/2007, ma lo stesso art. 2 «v. comma 81-ter» distingue nettamente i due regimi di commissariamento.

Quanto esposto determina — per l'esercizio di un potere non previsto dalla normativa di riferimento in ordine a nomine subcommissariali in materia di Piano di rientro — un'alterazione dell'ordine costituzionale delle competenze in materia di legislazione concorrente, dalla quale consegue la lamentata lesione della sfera di competenza regionale in materia di legislazione concorrente, e delle correlate attribuzioni e prerogative regionali di cui agli articoli 5, 117, commi 3 e 4, 119 e 120, comma 2, Cost. e 2, comma 84 legge n. 191/2009, con conseguente necessario annullamento dell'atto che ha causato il lamentato conflitto di attribuzioni.



3) Violazione articoli 5, 117, 119, 120 Cost.; 1, comma 180, legge n. 311/2004; 2, comma 77, legge n. 191/2009; 8 legge n. 131/2003.

La regione ricorrente intende sottoporre ora a codesta ecc.ma Corte la questione dei limiti «temporali» all'intervento statale in materia di commissariamento (ovviamente, la regione riserva anche per tale censura, ove necessario, e nei termini di legge, di far valere i dati di seguito riportati anche come prova dei vizi di legittimità degli atti avanti il G.A.); il presente motivo espone anche le ragioni che la regione avrebbe potuto «illustrare» in sede di riunione, come già indicato al motivo n. 1) del presente ricorso.

La più volte richiamata pronuncia n. 266/16 da atto — in punto di fatto — che il commissariamento regionale è avvenuto nel 2010 «si producono DGR 97/09 — con allegato accordo — e delibera C.d.M. del 30 luglio 2010»; in diretta correlazione, si valuti che sia l'art. 1, comma 180, legge n. 311/2004 che l'art. 2, comma 77, legge n. 191/2009 prevedono una durata del Piano di rientro un superiore al triennio.

Pertanto, la delibera del CdM oggetto del presente ricorso, intervenendo — unilateralmente, ed in assenza di accordo con la regione o di qualunque forma di concertazione con la Conferenza Stato Regioni — in data largamente successiva al triennio decorrente dal luglio 2010 «con l'esercizio di un potere non più esercitabile, secondo la normativa di riferimento, in ordine alla nomine commissariali, e salva la questione di costituzionalità di cui al punto 6) del presente ricorso» causa un'alterazione dell'ordine costituzionale delle competenze tra Stato e Regione, dalla quale consegue la lamentata lesione della sfera di competenza regionale in materia di legislazione concorrente, e delle correlate attribuzioni e prerogative regionali di cui agli articoli 5, 117, commi 3 e 4, 119 e 120, comma 2, Cost., 1, comma 180, legge n. 311/2004, 2, comma 77, legge n. 191/2009 e 8 legge n. 131/2003, con conseguente necessario annullamento dell'atto che ha causato il lamentato conflitto di attribuzioni.

4) Violazione articoli 5, 117, 119, 120 Cost.; 2, commi 88 e 88-bis, legge n. 191/2009; 8 legge n. 131/2003.

Con il presente motivo, la regione ricorrente intende sottoporre a codesta ecc.ma Corte la questione subordinata — rispetto a quella mossa col precedente motivo di ricorso — dei limiti «temporali» all'intervento statale in materia di commissariamento, nonché i limiti più generali all'intervento in materia (ovviamente, la regione riserva anche per tale censura, ove necessario, e nei termini di legge, di far valere i dati di seguito riportati anche come prova dei vizi di legittimità degli atti avanti il G.A.); il presente motivo espone anche le ragioni che la regione avrebbe potuto «illustrare» in sede di riunione, come già indicato al motivo n. 1) del presente ricorso.

La più volte richiamata pronuncia n. 266/16 da atto — in punto di fatto — di ulteriore delibera C.d.M. del 12 marzo 2015 «si produce delibera C.d.M.», alla quale ha fatto seguito il D.C.A. n. 119/16, che ha approvato il Programma operativo 2016/18 «si producono decreto commissariale e P.O. approvato»; in diretta correlazione, si valuti che il combinato disposto dei commi 88 e 88-bis «l'ultimo, aggiunto dall'art. 17, comma 4, lettera b, decreto-legge n. 98/2011, convertito in legge n. 111/2011» dell'art. 2 legge n. 191/2009 sembra indicare che i programmi operativi predisposti dal commissario nelle Regioni sottoposte ai Piani di rientro costituiscono non solo una prosecuzione ma anche un aggiornamento del Piano. Pertanto, nell'ipotesi più favorevole per lo Stato «e sempre salva la ql.c. di cui al punto 6) del presente ricorso» il Piano di rientro, per come «proseguito» ed «ampliato», poteva «proseguire» solo sino al 31 dicembre 2018; ciò posto, solo l'adozione entro tale data del P.O. 2019-2021 «oggetto del punto b) della delibera impugnata» avrebbe «forse» potuto far proseguire il Piano di rientro; ma, come esposto in premessa, il commissario nominato si è insediato giorno 8 gennaio 2019, ed ha adottato in data 10 gennaio 2019 il proprio decreto n. 1/2019, che nulla ha a che vedere col Programma operativo, per cui pare evidentemente dimostrata la mancata prosecuzione del Piano approvato nel 2010, con conseguente impossibilità di proseguire l'estensione del commissariamento al periodo successivo al 1° gennaio 2019.

Ciò sarebbe sufficiente a sostenere il ricorso, ma vi è di più: nel P.O. 2016-2018 — da valutare come unico possibile «aggiornamento» del Piano di rientro — della «definizione e stipula di protocollo con l'Università Magna Graecia «punto 15) delibera impugnata» non vi è traccia; pertanto, in via del tutto residuale, l'estensione del mandato commissariale a detto incumbente esula ex se dalla competenza commissariale, ed è quindi da individuare esclusivamente in capo alla regione ricorrente la eventuale determinazione a provvedere.

Pertanto, la delibera del C.d.M. oggetto del presente ricorso, intervenendo mediante assegnazione di incarichi al commissario per il periodo successivo al 1° gennaio 2019, anche in assenza di Programma operativo che riguardi tale periodo «ed operando, quindi, mediante l'esercizio di un potere non esercitabile, secondo la normativa di riferimento, in ordine alla nomine commissariali, e salva la questione di costituzionalità di cui al punto 6) del presente ricorso», nonché estendendo il mandato anche a compiti estranei all'ultimo Programma operativo approvato, causa un'alterazione dell'ordine costituzionale delle competenze tra Stato e Regione, dalla quale consegue la lamentata lesione della sfera di competenza regionale in materia di legislazione concorrente, e delle correlate attribuzioni e prerogative regionali di cui agli articoli 5, 117, commi 3 e 4, 119 e 120, comma 2, Cost., 2, commi 88 e 88-bis, legge n. 191/2009 e 8 legge n. 131/2003, con conseguente necessario annullamento dell'atto che ha causato il lamentato conflitto di attribuzioni.



5) Violazione articoli 5, 117, 119, 120 e 121 Cost.; 2, comma 80-*bis*, legge n. 191/2009.

Il punto 18) della delibera che ha generato il denunciato conflitto così recita: «rimozione, ai sensi di quanto previsto dall'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009, dei provvedimenti, anche legislativi, adottati dagli organi regionali e i provvedimenti aziendali che siano di ostacolo alla piena attuazione del Piano di rientro e dei successivi Programmi operativi, nonché in contrasto con la normativa vigente e con i pareri e le valutazioni espressi dai Tavoli tecnici di verifica e dai Ministeri affiancanti».

Per dimostrare come concretamente l'ufficio del commissario ha in precedenza «declinato» detto incarico, si produce DCA n. 263/18, che — in applicazione di analogo «incarico» — ha annullato (sic!) Delibera della giunta regionale che aveva approvato un disegno di legge da sottoporre al Consiglio regionale.

Ciò premesso, l'incarico conferito invade sotto più profili sfere di competenza regionale, generando il denunciato conflitto.

a) innanzi tutto, la potestà di rimozione di provvedimenti legislativi presuppone un potere «legislativo» in capo al commissario, ma che il commissario ne sia privo «per essere detto potere riservato, ex art. 121 Cost., al Consiglio regionale, o al C.d.M., ex art. 120 Cost» è affermazione di codesta ecc.ma Corte, contenuta in due pronunce che hanno riguardato proprio la Regione Calabria (Corte costituzionale, sentenze numeri 123/2011, cit.; 361/2010): in particolare, la sentenza n. 123/2011, al punto 3.2. del «Considerato in diritto», fornisce argomento decisivo a sostegno della fondatezza della presente censura, dichiarando — in quel caso — inesistenti i decreti commissariali che erano li intervenuti su leggi regionali, competendo in ipotesi al CdM provvedere, nelle forme previste dagli articoli 120 Cost. e 2, comma 80, legge n. 191/2009;

b) il potere di rimozione di atti amministrativi è privo di fondamento normativo: né l'art. 120 Cost, né l'art. 2, comma 80, legge n. 191/90 prevedono alcunchè in tal senso, limitandosi l'ultima norma a prevedere l'obbligo della regione di rimuovere gli atti, non il potere del commissario di provvedere in tal senso;

c) il contrasto con pareri e, addirittura, valutazioni, espressi dai Tavoli tecnici e dai Ministeri affiancanti — quale causa di rimozione — è anch'essa priva di alcun sostegno normativo: né l'art. 120 Cost, né l'art. 2, comma 80, legge n. 191/90 prevedono alcunchè in tal senso, limitandosi l'ultima norma a indicare quale fonte dell'obbligo regionale di rimozione il contrasto col Piano o coi Programmi operativi, restando quindi totalmente priva di sostegno la questione collegata a pareri e valutazioni.

Nei limiti appena esposti, quindi, il punto sopra indicato dell'atto oggetto di impugnazione invade specifiche competenze regionali, sia legislative che amministrative, causando un'alterazione dell'ordine costituzionale delle competenze in materie di legislazione concorrente, e generando il denunciato conflitto, con conseguente violazione degli articoli 5, 117, commi 3 e 4, 119, 120, comma 2, e 121 Cost., e 2, comma 80-*bis*, legge n. 191/2009, con conseguente necessario annullamento dell'atto che ha causato il lamentato conflitto di attribuzioni.

6) Questione di l.c. in via «incidentale»

Una necessaria premessa alla presente articolazione del ricorso: codesta ecc.ma Corte, con ordinanza n. 40/01, in sede di conflitto di attribuzioni tra la Regione Sicilia e lo Stato, ha ritenuto di sollevare avanti a sé stessa questione di l.c. di normativa rilevante per la decisione sul conflitto; la regione ricorrente intende qui sollecitare la possibilità che l'ecc.ma Corte valuti — ove la questione appresso evidenziata sia rilevante e non manifestamente infondata — di attivare analogo meccanismo.

A tal fine, si espone quanto appreso.

Come già sopra esposto al motivo 4) del presente ricorso, il combinato disposto dei commi 88 e 88-*bis* dell'art. 2, legge n. 191/2009 sembra prevedere che i programmi operativi predisposti dal commissario nelle Regioni sottoposte ai Piani di rientro costituiscano non solo una prosecuzione ma anche un aggiornamento del Piano, tenuto conto del possibile mutato quadro ordinamentale di riferimento in termini di finanziamento assicurato dallo Stato e di nuovi obblighi pattizi o legislativi in capo alle regioni: a avviso della regione ricorrente, tale disciplina si pone in contrasto con parametri costituzionali diretti ed interposti.

L'art. 5 della Costituzione riconosce e promuove le autonomie locali; l'art. 121 Cost. prevede che il potere legislativo della regione sia esercitato dal Consiglio regionale, e che la rappresentanza della regione sia individuata in capo al presidente della giunta; l'art. 120, comma 2, Cost., pone come preciso limite al potere sostitutivo statale l'esercizio dello stesso secondo i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione; anche per i casi di urgenza., l'art. 8, comma 4, della legge n. 131/2003 prevede quanto meno il coinvolgimento della Conferenza Stato Regioni, la quale può chiedere il riesame del provvedimento; part. 2, comma 78, legge n. 191/2009 prevede che il Piano venga approvato dalla Struttura tecnica della Conferenza Stato Regioni: insomma, vista la delicatezza dell'esercizio del potere sostitutivo, che altera in modo estremamente incisivo l'organizzazione regionale ed i poteri a ciò collegati dalla Carta costituzionale, l'intero tessuto normativo «costituzionale ed ordinario» circonda di particolari garanzie partecipative l'adozione degli atti in materia.



Per contro, i commi sopra citati consentono, mediante atto unilaterale del commissario «il Programma operativo» sia la prosecuzione che l'aggiornamento del Piano, senza alcun coinvolgimento della regione commissariata, senza alcun coinvolgimento della Conferenza Stato Regioni, e, soprattutto, senza alcun limite temporale a tale prosecuzione e/o aggiornamento, risultando affidato al solo commissario — in questa impostazione — protrarre anche *sine die* il commissariamento, mediante l'adozione di ripetuti Programmi operativi.

Pare assolutamente opportuno riportare icastico inciso della sentenza n. 199/18 di codesta ecc.ma Corte: «questa Corte non può esimersi dal rilevare l'anomalia di un commissariamento della sanità regionale protratto per oltre un decennio, senza che l'obiettivo del risanamento finanziario sia stato raggiunto, con tutte le ripercussioni che esso determina anche sugli equilibri della forma di Governo regionale, a causa del perdurante esautoramento del consiglio e della stessa giunta a favore del commissario *ad acta*»; non pare necessario aggiungere altro, se non rilevare che il commissariamento della regione dura da oltre otto anni.

Si chiede quindi — ove necessario ai fini della decisione, soprattutto dei motivi numeri 3 e 4 del presente ricorso — che codesta ecc.ma Corte voglia valutare di sollevare avanti a se medesima questione di l.c. dell'art. 2, commi 88 e 88-bis, legge n. 191/2009, per violazione degli articoli 5, 120, e 121 Cost; 8 legge n. 131/2003 e 2, comma 78, legge n. 191/2009, nonché del principio di leale collaborazione per come declinato dagli articoli appena citati, nella parte in cui consentono — senza alcun meccanismo di coinvolgimento della regione e/o della Conferenza Stato Regioni — di proseguire *sine die* il Piano di rientro ed il correlato commissariamento mediante atti del commissario.

Istanza di sospensione

La regione intende avanzare istanza di sospensione dell'esecuzione degli atti impugnati, sussistendo le «gravi ragioni» richieste dall'art. 40 legge n. 87/1953.

Quanto al *fumus*, la evidente fondatezza dei motivi sopra estesi concorre a dimostrare la sussistenza del requisito.

Quanto al *periculum*, la perdurante operatività degli atti impugnati comporta una situazione di evidente illegittimità dell'attività dell'attuale commissario (v., esattamente in termini, Corte costituzionale, ordinanza 7 aprile 2006, n. 152), che, come esposto nella narrazione in fatto, ha già iniziato ad adottare provvedimenti.

P.Q.M.

Pertanto si insiste perchè l'adita Corte costituzionale voglia, per le ragioni sopra espresse, dichiarare — previa sospensione dell'esecuzione degli atti — a) che non spettava allo Stato, e per esso al Consiglio dei ministri, «sentire» e/o «far partecipare» la Regione con le modalità adottate per il tramite del telegramma urgentissimo del 6 dicembre 2018 alla riunione tenuta; b) comunque, che non spettava allo Stato adottare, con tempi, modi e contenuto sopra esposti, la delibera del 7 dicembre 2018 di nomina di commissario e subcommissario per l'attuazione del vigente Piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario nella Regione Calabria, anche per mancanza di adeguato ed effettivo coinvolgimento della Regione, e superamento di limiti temporali, formali e sostanziali del Piano di rientro, il tutto anche in esito a eventuale questione di l.c. come sopra articolata in via incidentale; c) che non spettava allo Stato nominare un subcommissario ex art. 2, comma 84, legge n. 191/2009; d) di conseguenza, annullare tali atti, nelle parti, per i motivi e sotto i profili esposti nel presente ricorso.

Con richiesta al sig. Presidente di voler autorizzare — ai sensi dell'art. 26 delle Norme integrative — l'audizione del difensore della Regione ricorrente nella Camera di consiglio che verrà fissata per la discussione dell'istanza di sospensione.

Si producono, unitamente ai documenti richiamati nel corpo del ricorso come prodotti, D.G.R. n. 619/18 che autorizza la proposizione del conflitto, e decreto del coordinatore dell'Avvocatura n. 15093/18.

Catanzaro/Roma, 11 gennaio 2019

Avv. NAIMO



N. 2

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 15 gennaio 2019
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Sardegna - Incremento delle risorse da destinare alla contrattazione collettiva integrativa relativa al triennio 2016-2018, al fine di omogeneizzare i trattamenti retributivi dei dipendenti dell’Agenzia forestale regionale per lo sviluppo del territorio e dell’ambiente della Sardegna (FoReSTAS) con quelli del personale del comparto di contrattazione regionale.

– Legge della Regione autonoma Sardegna 5 novembre 2018, n. 40 (Disposizioni finanziarie e seconda variazione al bilancio 2018-2020), art. 6, comma 6.

Ricorso ex art. 127 Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall’Avvocatura generale dello Stato C.F. 80224030587, fax 06/96514000 e pec roma@mailcert.avvocaturastato.it presso i cui uffici *ex lege* domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12 nei confronti della Regione Autonoma della Sardegna, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’art. 6, comma 6, della legge regionale Sardegna n. 40 del 5 novembre 2018, recante le «Disposizioni finanziarie e seconda variazione al bilancio 2018-2020.», pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 50 dell’8 novembre 2018, giunta delibera del Consiglio dei ministri in data 21 dicembre 2018.

1. La legge regionale della Sardegna n. 40/2018, indicata in epigrafe, composta da 11 articoli, come esplicita lo stesso titolo, detta le disposizioni finanziarie e la seconda variazione al bilancio 2018-2020.

In particolare, l’art. 6, comma 6, impugnato, al fine di omogeneizzare i trattamenti retributivi dei dipendenti dell’Agenzia forestale per lo sviluppo del territorio e dell’ambiente della Sardegna con quelli del personale del comparto di contrattazione regionale, dispone, genericamente, senza distinguere tra trattamenti di natura fondamentale e/o accessoria, l’incremento delle risorse da destinare alla contrattazione collettiva relativa al triennio 2016-2018, in violazione degli articoli 3 e 117, comma 2, lettera l), della Costituzione e ponendosi in contrasto con l’art. 23 del decreto legislativo n. 75/2017, che impone il contenimento del salario accessorio nei limiti di quello goduto nell’anno 2016.

Pertanto, è avviso del Governo che, con la norma denunciata in epigrafe, la Regione Autonoma della Sardegna abbia ecceduto dalla propria competenza statutaria, la legge costituzionale 26 febbraio 1943, n. 3, «Statuto speciale per la Sardegna», e successive integrazioni e modificazioni, in particolare, l’art. 3, comma, 1, lettera a), in violazione della normativa costituzionale, come si confida di dimostrare in appresso con l’illustrazione dei seguenti

MOTIVI

1. L’art. 6, comma 6, della legge Regione Autonoma Sardegna 5 novembre 2018, n. 40, viola l’art. 3 e l’art. 117, comma 2, lettera l), della Costituzione in relazione all’art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75.

1. La norma impugnata contiene disposizioni relativamente al trattamento economico del personale dell’Agenzia forestale per lo sviluppo del territorio e dell’ambiente della Sardegna (FoReSTAS), prevedendo, come già detto *supra*, un generico incremento delle risorse da destinare alla contrattazione collettiva.

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

In particolare, dall’art. 2, comma 3, terzo e quarto periodo del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 — norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni — discende il principio che il trattamento economico dei dipendenti pubblici è affidato ai contratti collettivi e che, pertanto, la disciplina di detto trattamento e, più in generale, quella del rapporto di impiego pubblico, rientra nella materia «ordinamento civile» riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (sentenze n. 160 e n. 72 del 2017; n. 211 e n. 61 del 2014; n. 286 e n. 225 del 2013; n. 290 e n. 215 del 2012; n. 339 e n. 77 del 2011; n. 332 e n. 151 del 2010).

Ai sensi dell’art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 citato, per il personale delle regioni il rapporto di impiego è regolato dalla legge dello Stato e, in virtù del rinvio da quest’ultima disposto, dalla contrattazione collettiva, con la conseguenza che la posizione dei dipendenti regionali è attratta nella normativa economico e giuridica dei dipendenti pubblici. Il riparto di competenza normativa tra Stato e regione così delineato discende dal processo di privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, risultando le competenze regionali assorbite nell’ambito dell’ordinamento civile di esclusiva competenza statale.



Dal richiamato orientamento della giurisprudenza costituzionale discende che la materia «ordinamento civile», di cui all'art. 117, comma 2, lettera *l*), della Costituzione, è materia trasversale che esclude la concorrenza di competenze e, quindi, la rilevanza della residua competenza regionale in punto di organizzazione. Va sottolineato che tale conclusione riguarda anche le autonomie speciali, pur a fronte di esplicite statuizioni di livello costituzionale contenute negli statuti regionali speciali in tema di competenza legislativa primaria sullo «stato giuridico ed economico» del personale (sentenze n. 61/2014; n. 77/2013; n. 290/2012).

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

La materia relativa al trattamento del personale regionale risulta disciplinata dalla normativa statale e dalla contrattazione collettiva nazionale e, solo se esplicitamente previsto dalle predette fonti statali, e nei limiti da queste previsti, dai contratti decentrati integrativi e dalla normativa regionale.

In particolare, quanto ai trattamenti economici accessori, che assumono particolare rilievo nella presente fattispecie, in relazione alla norma impugnata, l'art. 45 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 citato demanda alla contrattazione collettiva la loro definizione.

Va osservato che, se è pur vero che alla predetta disposizione si connette il comma 3-*bis* dell'art. 40 dello stesso decreto legislativo n. 165/2001 citato, in cui si stabilisce che le pubbliche amministrazioni attivano autonomi livelli di contrattazione integrativa, è altrettanto vero che l'utilizzo delle risorse in sede di contrattazione integrativa deve garantire il rispetto dei vincoli di bilancio e di quelli derivanti dall'applicazione delle norme di legge «con particolare riferimento alle disposizioni inderogabili che incidono sulla misura e sulla corresponsione dei trattamenti accessori» (il comma 1 dell'art. 40-*bis* del decreto legislativo n. 165 del 2001 citato).

In tale complesso rapporto di fonti e a fronte del limite imposto all'aumento delle risorse destinate al trattamento economico accessorio che non deve superare quanto stanziato per il 2016 in base all'art. 23 del decreto legislativo n. 75/2017 citato, che funge da norma interposta, la norma impugnata, proprio per la sua genericità, nel non prevedere, quindi, alcun limite allo stanziamento per i trattamenti accessori e, dunque, non richiamando i limiti a questi posti e previsti espressamente dalla normativa statale, consente di introdurre attraverso gli «incrementi» delle risorse da destinare alla contrattazione collettiva ulteriori o, comunque, maggiori trattamenti accessori per il personale dell'Agenzia forestale per lo sviluppo del territorio e dell'ambiente della Sardegna (FoReSTAS), in contrasto con il limite posto dall'art. 23 del decreto legislativo n. 75/2017 citato.

1.2. In particolare, l'art. 6, comma 6, impugnato prevede che «al fine di omogeneizzare i trattamenti retributivi dei dipendenti dell'Agenzia forestale regionale per lo sviluppo del territorio e dell'ambiente della Sardegna (FoReSTAS) con quelli del comparto di contrattazione regionale di cui all'art. 58 della legge regionale n. 31/1998, le risorse da destinare alla contrattazione integrativa relativa al triennio 2016-2018, stabilite dall'art. 1, comma 37, della legge regionale n. 32/2016, sono incrementate, a decorrere dal 2016, di euro 1.000.000.»

Occorre precisare che la disposizione regionale *de qua* interviene dopo la distinta sottoscrizione dei CCRL relativi al triennio 2016-2018 dei dipendenti dell'amministrazione, enti, istituti, aziende e agenzie regionali, nonché dei dipendenti di AREA ed ENAS, separatamente certificati dalla Corte dei conti - sezione di controllo per la Regione Sardegna - e prevede la generica omogeneizzazione dei trattamenti economici, senza recare alcuna distinzione tra quelli di natura fondamentale e quelli di natura accessoria.

La norma si pone, pertanto, anche sotto questo profilo specifico, in contrasto con quanto previsto dall'art. 23 del decreto legislativo n. 75/2017 citato, che, in tema di «Salario accessorio e sperimentazione», dispone che «... al fine di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito, le qualità dei servizi e garantire adeguati livelli di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, assicurando al contempo l'invarianza della spesa, a decorrere dal 1° gennaio 2017 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche a livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016...».

Nelle relazioni, illustrativa e tecnica, al citato decreto legislativo n. 75/2017, si precisa che sulla base di quanto chiarito in sede di intesa Stato-regioni, per quanto riguarda le risorse del trattamento accessorio, occorre fare riferimento a quelle determinate sulla base della normativa contrattuale vigente per la costituzione dei fondi per la CCDI, fatta salva la costituzione dei fondi contrattuali adottati dalle regioni e dagli organismi strumentali delle stesse, in conformità alle legislazioni regionali vigenti alla data di pubblicazione del decreto legislativo n. 75/2017 citato.



Nella relazione illustrativa, con riferimento all'art. 11 che modifica l'art. 40 del decreto legislativo n. 165/2001 citato, espressamente si afferma che «... il novellato comma 3-*quinquies* stabilisce che la contrattazione collettiva nazionale dispone le modalità di utilizzo delle risorse, individuando i criteri e i limiti finanziari entro i quali si deve svolgere la contrattazione integrativa. Le regioni, per quanto concerne le proprie amministrazioni, e gli enti locali possono destinare risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa nei limiti stabiliti dalla contrattazione nazionale e nei limiti dei parametri di virtuosità fissati per la spesa di personale dalle vigenti disposizioni, in ogni caso nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica e di analoghi strumenti del contenimento della spesa. Infine, le pubbliche amministrazioni non possono in ogni caso sottoscrivere, in sede decentrata contratti collettivi integrativi in contratto con i vincoli e con i limiti risultanti dai contratti collettivi nazionali...».

Va rilevato anche che, in sede di controllo, in analogia fattispecie riferita alle modalità di determinazione delle risorse aggiuntive per la contrattazione collettiva, la giurisprudenza contabile ha affermato che: «... le disposizioni legislative regionali, aventi ad oggetto lo stanziamento di risorse aggiuntive per la contrattazione decentrata, devono essere interpretate nel senso che la relativa applicabilità presuppone un esplicito rinvio alla normativa regionale da parte della legge statale (quale fonte abilitata a disciplinare la materia rientrando nell'ordinamento civile). Conclusivamente la regione può disporre, con legge lo stanziamento di risorse per la contrattazione decentrata solo in presenza di una clausola di rinvio statale, ossia a fronte di puntuale previsione di una legge dello Stato che abiliti espressamente il legislatore regionale ad intervenire» (Corte dei conti, sez. Lombardia, n. 137/2013).

In mancanza di tale rinvio, la norma regionale impugnata contrasta con l'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017 citato — che detta disposizioni in materia di contrattazione integrativa che tutte le pubbliche amministrazioni devono rispettare — e confligge con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile; e con l'art. 3 della Costituzione per la disparità di trattamento economico che ne deriva con riferimento al personale svolgente la medesima attività lavorativa, sia rispetto al restante personale della Regione Autonoma della Sardegna, sia rispetto al personale delle altre regioni.

1.3. Alla luce delle suesposte considerazioni, deve ritenersi che la norma di cui all'art. 6, comma 6, della legge regionale n. 40/2018 citata viola l'art. 117, comma 2, lettera *l*), della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile (contratti collettivi); e il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione.

La norma contrasta, peraltro, con il consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale, già richiamato, che ha ribadito più volte, come ricordato, che la disciplina del trattamento economico dei pubblici dipendenti è riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile.

La norma impugnata, pertanto, confligge con il generale principio secondo il quale il trattamento economico dei dipendenti pubblici, il cui rapporto di lavoro è stato «privatizzato» e deve essere disciplinato dalla contrattazione collettiva. Tale principio di diritto privato — fondato sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati — si pone quale limite anche della potestà legislativa esclusiva che lo statuto di autonomia speciale attribuisce alla Regione Sardegna all'art. 3, comma 1, lettera *a*), dello statuto di autonomia (sentenze n. 95/2007; n. 106/2005; n. 282/2004, sull'esigenza di uniformità dei rapporti di lavoro tra privati; sentenze n. 308/2006 e n. 314/2003, sul principio della regolazione mediante contratti collettivi del trattamento economico dei dipendenti pubblici privatizzati che si impone anche alle regioni a statuto speciale).

P. Q. M.

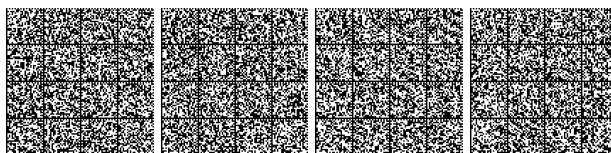
Si conclude perché l'art. 6, comma 6, della legge regionale Sardegna n. 40 del 5 novembre 2018, recante le «Disposizioni finanziarie e seconda variazione al bilancio 2018-2020», pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 50 dell'8 novembre 2018, indicato in epigrafe, sia dichiarato costituzionalmente illegittimo.

Si produce l'attestazione della deliberazione del Consiglio dei ministri del 21 dicembre 2018.

Roma, 7 gennaio 2019

Il vice Avvocato generale dello Stato: PALMIERI

L'Avvocato dello Stato: MORICI



N. 3

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 gennaio 2019
(della Regione Campania)

Sanità pubblica - Commissario *ad acta* per la predisposizione, l'adozione o l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo in materia sanitaria - Modificazione dei criteri per la nomina - Incompatibilità dell'incarico con l'affidamento o la prosecuzione di qualsiasi incarico istituzionale presso la Regione soggetta a commissariamento - Applicazione anche agli incarichi commissariali in atto - Previsione che il Consiglio dei ministri provvede, entro novanta giorni, alla nomina di un commissario *ad acta* per ogni Regione in cui si sia determinata l'incompatibilità del commissario. Istanza di sospensione.

– Decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136, art. 25-*septies*, commi 1, 2 e 3.

Ricorso della Regione Campania (codice fiscale 80011990636), in persona del Presidente della Giunta regionale, dott. Vincenzo De Luca, quale legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giuseppe Testa (codice fiscale TSTGPP54E25A064X) e Almerina Bove (codice fiscale BVOLRN70C461262Z) dell'Avvocatura regionale (pec: almerinabove@pec.regione.campania.it - giuseppe.testa@pec.regione.campania.it; fax 0817963684 presso cui desiderano ricevere ogni comunicazione ex art. 136 c.p.c.) domiciliati in Roma, alla via Poli n. 29 in virtù di mandato a margine del presente atto e deliberazione di Giunta regionale n. 4 dell'8 gennaio 2019;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore* per la declaratoria di illegittimità costituzionale, previa sospensiva ai sensi dell'art. 35 della legge n. 87/1953, dell'art. 25-*septies*, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, convertito, con modificazioni, in legge 17 dicembre 2018, n. 136, recante «Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria», per violazione degli articoli 3; 77; 97; 114; 117, comma 3; 118, commi 1 e 2, e 120 della Costituzione.

F A T T O

1. Nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - del 18 dicembre 2018, n. 293, è stata pubblicata la legge 17 dicembre 2018, n. 136 di «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, recante disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria».

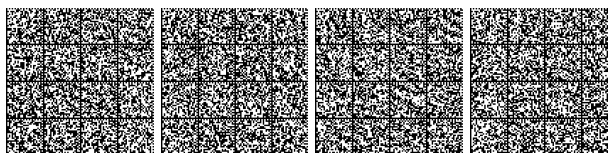
2. L'art. 1, comma 1, della menzionata legge di conversione dispone che «il decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, recante disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria, è convertito in legge con le modificazioni riportate in allegato alla presente legge».

3. L'allegato alla legge di conversione richiamato dal citato art. 1 dispone, tra le modifiche al decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, tra l'altro, che «Dopo l'art. 25 sono inseriti i seguenti: (*omissis*) ...

Art. 25-*septies* (*Disposizioni in materia di commissariamenti delle regioni in piano di rientro dal disavanzo del settore sanitario*). — 1. All'art. 1, comma 395, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, sono apportate le seguenti modificazioni: *a*) il primo periodo è soppresso; *b*) al secondo periodo, le parole: «per le medesime regioni» sono sostituite dalle seguenti: «per le regioni commissariate ai sensi dell'art. 4, comma 2, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222».

2. Al comma 569 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, sono apportate le seguenti modificazioni: *a*) nell'alinea, al primo periodo, le parole: «e successive modificazioni, sono sostituite dalle seguenti: «ovvero ai sensi dell'art. 4, comma 2, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222,»; *b*) nell'alinea, il secondo e il terzo periodo sono sostituiti dal seguente: «Il commissario *ad acta* deve possedere qualificate e comprovate professionalità nonché specifica esperienza di gestione sanitaria ovvero aver ricoperto incarichi di amministrazione o direzione di strutture, pubbliche o private, aventi attinenza con quella sanitaria ovvero di particolare complessità, anche sotto il profilo della prevenzione della corruzione e della tutela della legalità»; *c*) la lettera *d*) è sostituita dalla seguente: «*d*) il comma 84-*bis* è abrogato».

3. Le disposizioni di cui al primo e al secondo periodo del comma 569 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, come modificato dal comma 2 del presente articolo, si applicano anche agli incarichi commissariali in atto, a qualunque titolo, alla data di entrata in vigore del presente decreto. Conseguentemente il Consiglio dei ministri provvede entro novanta giorni, secondo la procedura di cui all'art. 2, comma 79, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, alla nomina di un commissario *ad acta* per ogni regione in cui si sia determinata l'incompatibilità del commissario, il quale resta comunque in carica fino alla nomina del nuovo commissario *ad acta*».



4. Alla stregua delle modifiche apportate con la citata legge di conversione n. 136 del 17 dicembre 2018, l'art. 25-*septies*, commi 1 e 2, del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 ha, pertanto, disposto l'incompatibilità del conferimento e del mantenimento dell'incarico di commissario *ad acta* per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario delle Regioni con l'espletamento di incarichi istituzionali presso la Regione soggetta a commissariamento, mentre il comma 3 dell'art. 25-*septies* citato, ha sancito l'applicabilità dell'indicata disposizione anche agli incarichi commissariali in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione, con la conseguenza che l'attuazione della predetta norma comporterà l'indiscriminata decadenza dall'incarico commissariale dei Presidenti di Regione a far data dalla nomina dei nuovi commissari *ad acta*.

5. Il citato art. 25-*septies*, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, così come convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2018, n. 136 è costituzionalmente illegittimo per i seguenti

MOTIVI

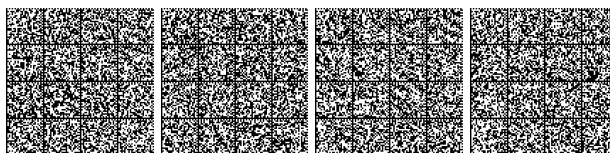
I. Violazione degli articoli 114, 117, comma 3, 118 e 120 Cost. - Illegittima pretermissione del meccanismo dell'intesa in materia oggetto di legislazione concorrente.

1. La cornice normativa all'interno della quale si colloca la complessa materia dei piani di rientro dai disavanzi sanitari e dei commissariamenti delle regioni inadempienti è storicamente delineata da apposite Intese tra Governo e Regioni e Patti per la Salute di respiro triennale, in ossequio alla riforma del titolo V della Carta costituzionale, che annovera la tutela della salute nell'ambito delle materie di legislazione concorrente, ai sensi dell'art. 117, comma 3; nel settore della sanità, gli obiettivi di finanza pubblica sono stati posti, in particolare, attraverso un sistema di accordi fra Stato e Regioni (i c.d. «Patti per la Salute»), generalmente recepiti da leggi statali, che divengono così vincolanti per le Regioni (in tal senso, ad es., le sentenze Corte costituzionale numeri 40 e 100 del 2010).

2. I piani di rientro in particolare nascono con l'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e con la successiva Intesa tra Governo e Regioni del 23 marzo 2005 (art. 8), per poi trovare una più puntuale disciplina nel Patto per la Salute 2007-2009, i cui contenuti sono stati in seguito recepiti nella legge 27 dicembre 2006, n. 296; successivamente, con il Patto per la Salute 2010-2012 (art. 13), di cui all'Intesa tra Governo e Regioni del 3 dicembre 2009, poi recepita nella legge 23 dicembre 2009, n. 191, è stata anche disciplinata la procedura a seguito della quale, in caso di inadempimento da parte delle regioni che presentano disavanzi sanitari strutturali, il Consiglio dei ministri, in attuazione dell'art. 120 della Costituzione, «nomina il presidente della regione commissario *ad acta* per la predisposizione nei successivi trenta giorni del piano di rientro e per la sua attuazione per l'intera durata del piano stesso».

3. L'esperienza dei commissariamenti *ad acta* dei servizi sanitari regionali con disavanzi sanitari da ripianare nasce e si sviluppa, quindi, senza che per anni venga posta alcuna questione di incompatibilità istituzionale tra la figura del Presidente di Regione e quella di commissario *ad acta*, tanto che molti Presidenti di Regione hanno, nel tempo, assunto anche l'incarico di commissari *ad acta* per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi sanitari; in particolare, con il Patto per la Salute 2014-2016 (art. 12), di cui all'Intesa tra Governo e Regioni del 10 luglio 2014, si è posta, per la prima volta, la questione dell'incompatibilità tra le due figure istituzionali, peraltro limitatamente ai nuovi commissariamenti. In quella sede, Governo e Regioni hanno, in particolare, espressamente convenuto, tra l'altro, «di promuovere l'adozione di modifiche normative necessarie affinché, in caso di nuovi commissariamenti, sia previsto che la nomina a commissario *ad acta* sia incompatibile con l'affidamento o la prosecuzione di qualsiasi incarico istituzionale presso la Regione soggetta a commissariamento». La relativa norma, come testualmente previsto, non avrebbe comunque mai potuto riferirsi anche ai commissariamenti già in atto, ma soltanto a quelli ancora a disporsi: il principio sotteso all'intesa raggiunta con il citato Patto è quello di evitare che possa essere nominato commissario *ad acta* proprio il Presidente di Regione sotto il cui governo si siano manifestate le condizioni di «disavanzo sanitario strutturale» e che non abbia provveduto a presentare nei termini il relativo piano di rientro, ovvero che lo abbia presentato, ma in una versione ritenuta dagli organi preposti non meritevole di valutazione positiva.

4. Nel recepire i contenuti del Patto per la Salute 2014-2016, la legge 23 dicembre 2014, n. 190, ai commi 569 e 570 dell'art. 1, stabiliva che la nomina a commissario *ad acta* per la predisposizione, l'adozione o l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo del settore sanitario fosse incompatibile con l'affidamento o la prosecuzione di qualsiasi incarico istituzionale nella regione soggetta a commissariamento, estendendo tale regime di incompatibilità *ex lege* anche ai commissariamenti già in corso; in coerenza alla *ratio* originaria ispiratrice del citato art. 12 del Patto per la Salute 2014-2016, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome poneva all'unanimità, nel documento approvato in data 14 ottobre 2016, anche la richiesta di modifica normativa volta all'eliminazione della citata incompatibilità istituzionale, nei casi di commissariamenti già in corso.

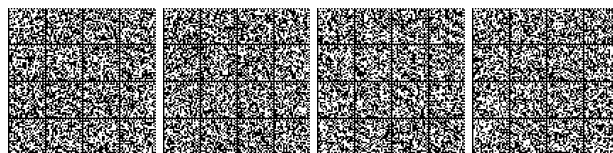


Con le previsioni di cui ai commi 395 e 396 dell'art. 1 della legge 11 dicembre 2016, n. 232, veniva, dunque, rimossa l'incompatibilità *ex lege* tra la nomina a commissario *ad acta* per la predisposizione, l'adozione o l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo del settore sanitario e l'affidamento o la prosecuzione di qualsiasi incarico istituzionale nelle regioni già a suo tempo commissariate.

5. La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, anche di recente, sulla tematica dei rapporti tra espletamento di funzioni istituzionali presso la Regione e l'assolvimento dei compiti di commissario *ad acta*, nella riunione dell'8 agosto 2018, nell'aderire ad una specifica istanza presentata dal Presidente della Regione Molise, ha condiviso l'esigenza rappresentata che «prevalga la collaborazione istituzionale e che si tenga conto della necessità di garantire il massimo raccordo possibile tra la programmazione regionale, l'azione amministrativa e la scelta del commissario».

6. Da ultimo, in data 13 dicembre 2018, la Conferenza delle Regioni ha approvato all'unanimità il documento dal titolo «Problematiche relative ai piani di rientro dal disavanzo sanitario e ai commissariamenti *ad acta* nell'ambito del nuovo Patto per la salute» nel quale si rileva che «In considerazione della circostanza per la quale, nell'Accordo tra Governo e Regioni sulla manovra 2019 in tema di Sanità, è prevista la sottoscrizione, entro il prossimo 31 marzo 2019, del Patto per la Salute 2019/2021, le Regioni chiedono al Governo che qualsiasi decisione, riguardante le Regioni in Piano di rientro e i commissariamenti *ad acta* per il rientro dai disavanzi sanitari, sia discussa e inserita esclusivamente nell'ambito del citato Patto per la Salute. Ciò nella primaria e decisiva considerazione che, come confermato più volte dalla Corte costituzionale (vedi Sentenze numeri 40 e 100 del 2010), il Patto per la Salute è la sede naturale dove dare attuazione al principio di leale collaborazione tra Governo e Regioni nella materia concorrente della tutela della salute. Sempre nel richiamato Patto, le Regioni chiedono che vengano disciplinate modalità, criteri e tempi per l'uscita dai commissariamenti e dai Piani di rientro, sulla base di parametri oggettivi riguardanti l'avanzamento dei programmi operativi e, soprattutto, il raggiungimento delle condizioni di equilibrio economico in un arco temporale definito. Più in generale, si ritiene che il prossimo Patto per la Salute 2019/2021 sia la sede più idonea per svolgere approfondite riflessioni in ordine al superamento dell'esperienza dei commissariamenti *ad acta*, anche e soprattutto alla luce dell'attuale contesto istituzionale, che si va sempre più delineando nel nostro Paese, volto ad un nuovo regionalismo responsabile ed in considerazione, altresì, dei risultati fin qui conseguiti nelle regioni commissariate sia sotto il profilo del risanamento economico-finanziario, sia nella prospettiva del miglioramento della qualità dell'assistenza sanitaria. Al riguardo, le Regioni ritengono anche che debba essere tenuta nella massima considerazione la recente sentenza della Corte costituzionale n. 199 del 2018, laddove viene rilevata "l'anomalia di un commissariamento della sanità regionale protratto per oltre un decennio, [...] con tutte le ripercussioni che esso determina anche sugli equilibri della forma di governo regionale, a causa del perdurante esaurimento del Consiglio e della stessa Giunta a favore del commissario *ad acta*". Sulla scorta di tali considerazioni, le Regioni evidenziano che l'eventuale regime di incompatibilità tra la figura istituzionale del Presidente di Regione e quella di commissario *ad acta* (regime di incompatibilità che dovesse essere introdotto, medio tempore, nel nostro ordinamento, al di fuori della sua sede propria del Patto per la Salute 2019/2021) non potrà comunque trovare applicazione nei sistemi sanitari regionali che hanno conseguito equilibri economici di bilancio da più di un triennio e punteggi nella Griglia LEA progressivamente e significativamente crescenti nel tempo (come confermati dal Tavolo ministeriale di verifica degli adempimenti), dal momento che tale circostanza aggraverebbe ulteriormente — e non di poco — l'anomalia da ultimo richiamata dalla Corte costituzionale».

7. Ciò posto, l'impugnata disposizione di legge presenta un evidente profilo di illegittimità nella parte in cui l'intervento unilaterale del Parlamento, nella materia di legislazione concorrente «tutela della salute», realizza un'illegittima compressione delle prerogative e competenze regionali - con conseguente violazione degli articoli 114, 117, comma 3, 118, 120 Cost. laddove oblitera del tutto il meccanismo dell'intesa, quale necessario raccordo di tipo procedimentale che conduce ad una codeterminazione della decisione o quanto meno ad una partecipazione ai processi decisionali degli enti chiamati a diverso titolo ad esercitare in materia funzioni legislative e amministrative. Le norme in esame, in assenza di intesa in sede di Conferenza Stato Regioni e in difformità rispetto a quanto previsto per la modifica del Patto per la Salute, configurano una illegittima pretermissione unilaterale dell'intesa da parte dello Stato, con grave violazione del principio di leale collaborazione, come confermato da copiosa giurisprudenza costituzionale che ha chiarito che l'intervento statale, ove interferisca con materie costituzionalmente garantite alle Regioni, deve essere disciplinato con la previsione di attività concertative e di coordinamento dell'attività orizzontale — appunto, le intese — che devono essere condotte in base al principio di lealtà. L'intesa rappresenta, precisamente, lo strumento di realizzazione del principio di leale cooperazione che — per giurisprudenza ormai consolidata — si impone in tutti i casi in cui vi sia connessione, intersezione o reciproca incisione tra attribuzioni costituzionali spettanti a soggetti diversi. E l'intesa consiste in una «paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto», senza che questa possa in alcun modo essere declassata a «mera attività consultiva non vincolante» (sentenze n. 27/2004; n. 339/2005, n. 121/2010); sul tema Codesta Corte costituzionale ha avuto modo di chiarire, altresì, che «nei casi di attrazione in sussidiarietà di funzioni relative a materie rientranti nella competenza concorrente di Stato e Regioni, è necessario, per garantire il coinvolgimento delle Regioni interessate, il raggiungimento di un'intesa,



in modo da contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle Regioni (*ex plurimis*, sentenze n. 383 del 2005 e n. 6 del 2004). La previsione dell'intesa, imposta dal principio di leale collaborazione, implica che non sia legittima una norma contenente una «drastica previsione» della decisività della volontà di una sola parte, in caso di dissenso, ma che siano necessarie «idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze» (*ex plurimis*, sentenze n. 121 del 2010, n. 24 del 2007, n. 339 del 2005).

II. Violazione degli articoli 3, 97, 114, 117, 118 e 120 Cost. sotto altro profilo, concernente la mancata previsione di meccanismi di codecisione o collaborazione nella nomina del commissario.

Sotto il profilo afferente al contenuto della norma, le disposizioni impugnate realizzano una chiara violazione degli articoli 3, 97, 118, commi 1 e 2 e 120 Cost., tenuto conto che esse disciplinano l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte dello Stato, attraverso la nomina del commissario *ad acta* senza definire alcuna procedura atta a garantire l'esplicazione della leale collaborazione, con conseguente violazione altresì dei principi che sottendono la cd. «chiamata in sussidiarietà» da parte dello Stato.

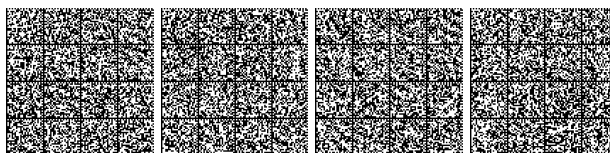
Risulta parimenti ravvisabile l'ulteriore violazione degli articoli 3, 97, 114, 117, 118 e 120 della Costituzione, per violazione del principio di ragionevolezza e di buon andamento dell'azione amministrativa, gravissimo pregiudizio delle competenze e del corretto e proficuo espletamento delle attività della Regione, per la indiscriminata, immotivata e irragionevole previsione della incompatibilità tra l'espletamento dell'incarico di Presidente della Regione e l'incarico commissariale, a prescindere da ogni responsabilità del Presidente *pro tempore* della Regione — cui vengono inibite l'assunzione e la conservazione dell'incarico — rispetto alla determinazione della situazione di disavanzo, e a prescindere, altresì, dagli esiti delle attività già compiute nel ruolo di commissario e dei relativi risultati. Le stesse, infatti, escludono ingiustificatamente la possibilità che il Presidente della Regione, democraticamente eletto, possa svolgere (o continuare a svolgere) il ruolo commissariale anche laddove non vi sia alcun suo collegamento con la determinazione della situazione di disavanzo, per il tempo in cui tale situazione si è determinata.

A tale riguardo, si è sopra rilevato come, nel documento approvato all'unanimità dalla Conferenza delle Regioni in data 13 dicembre 2018 (versato in atti), si evidenzia come «il prossimo Patto per la Salute 2019/2021 sia la sede più idonea per svolgere approfondite riflessioni in ordine al superamento dell'esperienza dei commissariamenti *ad acta*, anche e soprattutto alla luce dell'attuale contesto istituzionale, che si va sempre più delineando nel nostro Paese, volto ad un nuovo regionalismo responsabile ed in considerazione, altresì, dei risultati fin qui conseguiti nelle regioni commissariate sia sotto il profilo del risanamento economico-finanziario, sia nella prospettiva del miglioramento della qualità dell'assistenza sanitaria. Al riguardo, le Regioni ritengono anche che debba essere tenuta nella massima considerazione la recente sentenza della Corte costituzionale n. 199 del 2018, laddove viene rilevata “l'anomalia di un commissariamento della sanità regionale protratto per oltre un decennio, [...] con tutte le ripercussioni che esso determina anche sugli equilibri della forma di governo regionale, a causa del perdurante esautoramento del Consiglio e della stessa Giunta a favore del commissario *ad acta*”. Sulla scorta di tali considerazioni, le Regioni evidenziano che l'eventuale regime di incompatibilità tra la figura istituzionale del Presidente di Regione e quella di commissario *ad acta* (regime di incompatibilità che dovesse essere introdotto, medio tempore, nel nostro ordinamento, al di fuori della sua sede propria del Patto per la Salute 2019/2021) non potrà comunque trovare applicazione nei sistemi sanitari regionali che hanno conseguito equilibri economici di bilancio da più di un triennio e punteggi nella Griglia LEA progressivamente e significativamente crescenti nel tempo (come confermati dal Tavolo ministeriale di verifica degli adempimenti), dal momento che tale circostanza aggraverebbe ulteriormente — e non di poco — l'anomalia da ultimo richiamata dalla Corte costituzionale».

III. Violazione degli articoli 3 e 97 Cost. - Violazione del principio di ragionevolezza e di buon andamento dell'azione amministrativa.

1. Le disposizioni impugnate, nella parte in cui non escludono dalla incompatibilità i Presidenti/Commissari che abbiano conseguito risultati positivi della gestione commissariale, attestati dai Ministeri affiancanti, risultano in palese contrasto, altresì, con i principi di ragionevolezza e proporzionalità di cui agli articoli in rubrica, in quanto sanciscono l'incompatibilità in termini assoluti e generali, a prescindere da qualsiasi connessione con i fatti determinativi del disavanzo e con i risultati raggiunti dalla gestione commissariale e arrecano, in particolare, un gravissimo *vulnus* alla Regione Campania, laddove si consideri che, come risulta dal decreto commissariale 99/2018 - Piano triennale 2019-2021 di sviluppo e riqualificazione del Servizio sanitario campano ex art. 2, comma 88, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, «Il lungo ed impegnativo percorso di risanamento, razionalizzazione e riqualificazione fin qui compiuto ha portato il Servizio sanitario regionale, anche grazie all'efficacia dell'azione di affrancamento garantita in questi anni dai Ministeri dell'economia e delle finanze e della salute, a conseguire condizioni strutturali e durature di equilibrio economico».

La Regione Campania, a partire dall'anno 2013 e fino al 2017, come certificato dai Tavoli di verifica ministeriali, ha raggiunto una situazione strutturata di sostanziale equilibrio, riuscendo quindi nel difficile processo di risanamento dei propri conti e nella puntuale e tempestiva attuazione degli interventi di riequilibrio previsti dal piano. Le azioni intra-



prese negli ultimi anni dalla Regione Campania e dalle Aziende sanitarie hanno consentito da un lato il raggiungimento dell'equilibrio economico e dall'altro il rafforzamento delle situazioni patrimoniali delle Aziende sanitarie e del Consolidato regionale, in particolare, attraverso un'importante attività di sistemazione contabile che ha di fatto consentito un notevole miglioramento della qualità dei dati contabili.

Tra i risultati meritevoli di nota, in quanto rilevanti sia per la Regione che per le Aziende sanitarie in termini di lavoro e tempo profuso per il perseguimento degli stessi, si rilevano:

le coperture integrate dalle partite pregresse degli Enti del SSR. Tale situazione è già rappresentata nel Bilancio al 31 dicembre 2016;

la strutturazione del processo di gestione del contenzioso in capo ai singoli Enti del SSR, che ha visto da un lato il completamento delle attività della Due Diligence del Fondo rischi con conseguente ricognizione analitica del contenzioso in capo ai singoli Enti del SSR e relativa valutazione di congruità del fondo rischi al 31 dicembre 2016 e dall'altro una gestione sistematica ed omogenea del contenzioso da parte dei singoli Enti attraverso l'utilizzo di una piattaforma informatica e di procedure di rilevazione e valutazione del contenzioso comune;

il ridimensionamento, quasi azzeramento, del fenomeno della mancata regolarizzazione delle carte contabili per pignoramenti passate da circa 850 mln al 31 dicembre 2009 a ca. 25 €/mln al 31 dicembre 2017. Il totale azzeramento del fenomeno è previsto per il bilancio al 31 dicembre 2018.

Il completamento del processo di passaggio di tutti gli Enti del SSR campano al nuovo sistema informatico SAP previsto nell'ambito del progetto di cui l'ex art. 79 legge n. 133/2008, che entro la fine dell'anno 2019 consentirà di fornire ulteriore impulso in termini sia di rafforzamento della struttura patrimoniale delle Aziende sia in termini di miglioramento della qualità dei dati contabili». Sotto il profilo della qualità delle prestazioni sanitarie, poi, risulta certificato che «si registra un netto miglioramento per le annualità 2016-2017, rilevabile attraverso i punteggi raggiunti in termini di Griglia LEA. Nello specifico, la Regione Campania è passata da un punteggio in Griglia LEA pari a 106 per l'annualità 2015, ad un punteggio pari a 152 rilevabile per l'annualità 2017. Nel 2018 saranno confermati i risultati raggiunti nel 2017 e date le proiezioni esistenti per il 2018 la Regione ritiene di superare i 160 punti in Griglia LEA» e che «negli ultimi due anni la Regione Campania ha potuto mostrare ai Tavoli ministeriali una nuova attendibilità e credibilità in termini di programmazione ed esiti di salute, nel processo di risanamento contabile ed assistenziale. Il recupero nel periodo 2016/2018 è caratterizzato da una consolidata stabilizzazione economico-finanziaria e da una marcata crescita per gli indicatori che misurano i processi assistenziali. Gli adempimenti LEA, da tempo fermi all'annualità 2012, sono stati recuperati dal novembre 2017 in poi, permettendo lo sblocco di fondi sanitari pari al 3% annuo del FSR, quale quota premiale rilasciata nella disponibilità della Regione solo a seguito della verifica nazionale in ordine agli avvenuti adempimenti. Le quote sbloccate nell'ultimo anno sono risultate 3, con ingresso di importanti risorse per una nuova disponibilità economica a garanzia dei LEA.».

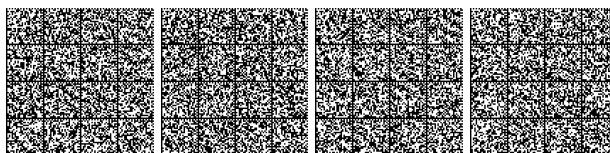
2. La dedotta violazione delle norme in rubrica rileva, altresì, sotto ulteriore profilo, laddove la norma denunciata, prevedendo l'immediata cessazione delle funzioni commissariali in capo ai Presidenti della Regione, viola patentemente i principi costituzionali di buon andamento e imparzialità e, in particolare, il principio di continuità dell'azione amministrativa che è strettamente correlato a quello di buon andamento dell'azione stessa. Quanto rilevato, vale tanto più con riferimento alle Regioni che, come la Regione Campania, abbiano richiesto l'applicazione dell'art. 2, comma 88 della legge n. 191/2009 («a seguito dell'approvazione del nuovo piano cessano i commissariamenti, secondo i tempi e le procedure definiti nel medesimo piano per il passaggio dalla gestione straordinaria commissariale alla gestione ordinaria regionale») e già predisposto il Piano per il passaggio dalla gestione straordinaria.

IV. Violazione dell'art. 77 Cost. - Improprio uso del potere di conversione e carenza dei presupposti costituzionalmente sanciti di nesso interfunzionale tra le norme impugnate e la legge di conversione.

Il decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, come testualmente previsto dal preambolo, risponde alla «straordinaria necessità e urgenza di prevedere misure per esigenze fiscali e finanziarie indifferibili».

Rispetto all'indicato contenuto, le disposizioni impugnate, nella parte in cui non limitano l'incompatibilità al Presidente di Regione in carica nel corso degli anni in cui il disavanzo si è venuto a concretizzare, ma estendono indiscriminatamente l'incompatibilità sulla scorta del mero dato formale della doppia carica, risultano completamente avulse ed estranee dalla natura fiscale e finanziaria delle misure recate dal decreto-legge, con conseguente illegittimità costituzionale anche sotto il profilo della carenza del collegamento che l'art. 77 Cost. impone tra decreto-legge e legge di conversione.

Codesta Corte costituzionale ha, più volte, chiarito che «Si deve ritenere che l'esclusione della possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario non risponda soltanto ad esigenze di buona tecnica normativa, ma sia imposta dallo stesso art. 77, secondo comma, Cost., che istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello



ordinario», e che «In definitiva, l'innesto nell'*iter* di conversione dell'ordinaria funzione legislativa può certamente essere effettuato, per ragioni di economia procedimentale, a patto di non spezzare il legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione. Se tale legame viene interrotto, la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza per le norme eterogenee aggiunte, che, proprio per essere estranee e inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari, ma per l'uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge» (sent. Corte costituzionale n. 22 del 13 febbraio 2012).

Istanza di sospensione delle norme impugnate

L'art. 35 della legge n. 87/53, come sostituito dall'art. 9 della legge n. 131/2003, demanda a Codesta Ecc.ma Corte la sospensione delle norme impugnate, laddove ricorrano i presupposti del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*.

Sotto il primo profilo, si rinvia a tutto quanto innanzi esposto.

Per la sussistenza del *periculum in mora*, si rappresenta che l'ordinamento pubblico e l'assetto delle competenze prefigurato dal legislatore regionale, nonché i diritti dei cittadini in materia di diritto e tutela della salute, sarebbero gravemente e irreparabilmente compromessi ove, nelle more della definizione del giudizio nel merito, le disposizioni impugnate — e in particolare la norma di cui al terzo comma, che prevede la nomina, quale commissario *ad acta*, di un soggetto terzo rispetto all'assetto istituzionale dell'Ente, in sostituzione degli attuali commissari — trovassero applicazione.

Con specifico riferimento alla Regione ricorrente, si evidenzia che la nomina di un nuovo commissario, estraneo al procedimento di risanamento posto in essere, peraltro sostanzialmente in fase conclusiva, cagionerebbe il blocco delle relative attività, con conseguenziale certo ritardo nella conclusione del virtuoso percorso posto in essere e nella fuoriuscita della Regione Campania dall'attuale stato di commissariamento. Non può non rilevarsi, al riguardo, che anche il solo periodo oggettivamente necessario a consentire al nuovo commissario di acquisire l'intera mole della documentazione concernente lo stato del sistema sanitario regionale, le relative problematiche e le attività in corso, sarebbe incompatibile con l'interesse pubblico a scongiurare interruzioni nelle attività e nei miglioramenti in atto, attestati dai tavoli ministeriali. Si consideri, al riguardo, che nel verbale di verifica del luglio 2018 i Ministeri affiancanti, rilevano che «Tavolo e Comitato, a partire da quanto dettagliatamente riportato nei paragrafi precedenti, valutano quanto segue:

(*omissis*) valutano che la Regione Campania a Consuntivo 2017 presenta un avanzo di 7,878 mln di euro.

Dopo il conferimento delle coperture fiscali di 51,755 mln di euro presenta un avanzo di 59,633 mln di euro.

A seguito delle analisi svolte sui conti di consuntivo 2017 Tavolo e Comitato valutano che la maggiore copertura fiscale dell'anno d'imposta 2018 può rientrare nella disponibilità del bilancio regionale;

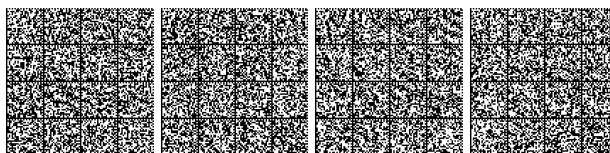
(*omissis*);

nel prendere atto della importante sistemazione contabile del patrimonio netto e della chiusura delle perdite pregresse, ritengono che la manovra fiscale anno d'imposta 2017 possa rientrare nella disponibilità del bilancio regionale. Restano in attesa della chiusura dei bilanci 2017 e dei trasferimenti dei contributi per ripiano perdita alle aziende al fine di chiudere anche contabilmente le partite patrimoniali;

alla luce delle analisi svolte e, avendo la Regione Campania registrato un trend consolidato nel triennio di risultati di gestione in equilibrio, ai sensi dell'art. 2, comma 6, del decreto-legge n. 120/2013, è consentita dall'anno d'imposta 2019 l'eliminazione o la destinazione a finalità extrasanitarie del gettito delle aliquote fiscali che erano destinate all'equilibrio del SSR a seguito della sottoscrizione dell'Accordo per il Piano di rientro. Resta fermo quanto previsto dall'art. 2, comma 86 della legge n. 191/2009; sulla base dei dati del I trimestre 2018 si prospetta per l'anno 2018 un risultato di gestione in equilibrio;

relativamente al monitoraggio dell'erogazione dei LEA, evidenziano taluni miglioramenti, pur persistendo criticità in particolare sugli screening oncologici e sull'assistenza territoriale; (*omissis*)».

Lo svincolo per finalità extra-sanitarie che il tavolo di verifica ha consentito a favore del bilancio regionale, in considerazione dell'importante lavoro di sistemazione patrimoniale relativo alle coperture delle perdite pregresse e dei risultati economici ormai strutturalmente positivi, anche a preventivo (sul bilancio 2019, ad eventuale presidio del disavanzo 2018) delle risorse fiscali derivanti dalla massimizzazione delle aliquote IRPEF (0,50%) ed IRAP (0,92%) è la inconfutabile testimonianza dell'affidabilità che ormai il SSR ha conquistato sotto il profilo della tenuta economico-finanziaria dei suoi conti: mai il MEF avrebbe acconsentito ad uno svincolo del genere se avesse ravvisato rischi di copertura in prospettiva.



L'interruzione delle attività in corso minerebbe, del pari, irreparabilmente il miglioramento dei LEA registrato in maniera significativa nell'ultimo biennio, come sopra esposto e come pure certificato dai Ministeri affiancanti, nei termini sopra indicati.

Le dedotte circostanze – pacifiche ed incontrovertibili — che in Regione Campania il disavanzo sia stato realizzato in un periodo (di molto) anteriore rispetto all'elezione dell'attuale Presidente della Regione e che l'attuale gestione commissariale abbia conseguito significativi risultati in termini di risanamento economico e di miglioramento dell'assistenza, determinano che la sospensione delle disposizioni di legge gravate, da un lato, varrebbe a scongiurare gravissimi rischi alla collettività regionale, dall'altro, non arrecherebbe nessun danno all'interesse pubblico perseguito dalla legge nazionale, consistente nell'esigenza di evitare il pericolo di danni all'erario derivante dall'espletamento del compito di risanamento proprio da parte di chi il disavanzo abbia cagionato.

È di tutta evidenza, pertanto, l'esistenza dei presupposti per la concessione dell'invocata misura di sospensione;

P. Q. M.

Voglia Codesta Ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso e previa adozione di idonee misure cautelari, dichiarare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate, per i motivi e nei termini sopra esposti.

Napoli, 15 gennaio 2019

Avv. TESTA - Avv. BOVE

19C00017

N. 6

Ordinanza del 30 aprile 2018 del G.I.P. del Tribunale di Macerata sull'istanza proposta da L. E.

Processo penale - Patrocinio a spese dello Stato - Patrocinio per la difesa del cittadino non abbiente, persona offesa da reato - Denunciata preclusione, per il giudice chiamato a decidere sull'ammissione al beneficio, della possibilità di valutare l'eventuale assenza di fatti di rilevanza penale.

- 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)"), art. 74.

TRIBUNALE DI MACERATA

UFFICIO DEL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

L. E. ha sporto in data 24 novembre 2017 «denuncia- querela» nei confronti di A. A.

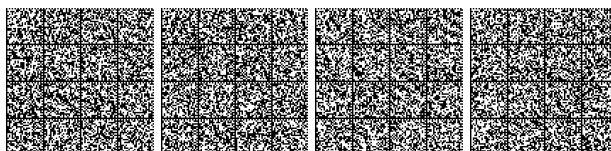
In data 6 dicembre 2017 il pubblico ministero ha depositato richiesta di archiviazione sulla base degli stessi contenuti della denuncia querela di cui sopra, non ravvisando ipotesi di reato in quanto narrato dalla denunciante.

In data 4 aprile 2018 la persona offesa ha avanzato istanza di ammissione al gratuito patrocinio.

L'art. art. 74, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 prevede che:

«1. È assicurato il patrocinio nel processo penale per la difesa del cittadino non abbiente, indagato, imputato, condannato, persona offesa da reato, danneggiato che intenda costituirsi parte civile, responsabile civile ovvero civilmente obbligato per la pena pecuniaria;

2. È, altresì, assicurato il patrocinio nel processo civile, amministrativo, contabile, tributario e negli affari di volontaria giurisdizione, per la difesa del cittadino non abbiente quando le sue ragioni risultino non manifestamente



infondate», a condizione che i soggetti di cui sopra rientrino nei limiti reddituali di legge oppure siano persone offese in relazione a particolari reati (612-bis cp, 572 cp, 609-bis cp...).

Norma che sembra configurare un diritto assoluto dei soggetti iscritti come persone offese, alle condizioni di cui sopra, di godere del beneficio del patrocinio a spese dello Stato

DIRITTO

Ritiene questo giudice la possibile incostituzionalità della disciplina normativa di cui sopra per contrarietà con l'art. 3 della Costituzione.

Se, infatti, appare condivisibile che i soggetti che debbano effettivamente — quantomeno ad una prima sommaria valutazione — ritenersi persone offese da reato abbiano, alle condizioni di legge, il diritto di avvalersi del gratuito patrocinio per sostenere le loro ragioni nel procedimento, ciò non può comportare che le stesse possano avvalersi di tale (beneficio comportante evidentemente un onere economico per lo Stato e di riflesso su tutta la collettività) solo per coltivare «a costo zero» conflittualità private, in chiara assenza di effettivi fatti di rilevanza penale che le vedano rivestire la veste di persone offese.

Nel caso di specie la istante ha sporto denuncia per fatti che il PM ha già ritenuto privi di ogni rilevanza penale — con giudizio che appare pienamente condivisibile da parte di questo GIP, atteso che trattasi di mere inurbanità e tentativi di attirare la attenzione da parte della figlia minore della coppia — chiedendo la archiviazione del fascicolo sulla base degli stessi contenuti della denuncia querela.

La ammissione al richiesto beneficio, pertanto, comporterebbe l'ingiustificato esborso di somme da parte dello Stato a favore della difesa e la distrazione della stesse da altri impieghi di rilevanza sociale, a fronte della assenza di una effettiva veste di persona offesa da reato rivestita dalla istante.

Appare, pertanto, ad avviso di questo GUP, contrastante con fondamentali criteri di logica e razionalità che il giudice chiamato a decidere sulla istanza di ammissione al gratuito patrocinio da parte della persona offesa non abbia possibilità di valutare la manifesta assenza di fatti di rilevanza penale in atti, in tal caso escludendo la ammissione al beneficio anche in presenza della iscrizione dell'istante come PO (atto dovuto a seguito della trasmissione alla Procura di una denuncia, salvo poi chiedere la archiviazione del fascicolo) e della sussistenza dei presupposti reddituali di legge.

Ritenuto che la questione appare rilevante nel caso di specie, atteso che la denunciante ha i requisiti reddituali richiesti per la ammissione al beneficio, talchè, in mancanza di possibilità di valutazione sulla sussistenza o meno di una effettiva veste della stessa di persona offesa dal reato, sarebbe atto necessitato la sua ammissione al beneficio.

P.Q.M.

Visti gli articoli 134 Costituzione e 23 legge 11 marzo 1955 n. 87,

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 74, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002, in relazione all'art. 3 della Costituzione, là dove prevede che «È assicurato il patrocinio nel processo penale per la difesa del cittadino non abbiente..., persona offesa da reato, ...», senza possibilità per il giudice chiamato a decidere sulla ammissione al beneficio di valutare la eventuale evidente assenza di fatti di rilevanza penale;

sospende il presente procedimento e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

manda alla Cancelleria per gli adempimenti di cui all'art. 23 della legge n. 87/53.

Macerata, 27 aprile 2018

Il Giudice: MANZONI



N. 7

Ordinanza del 5 luglio 2018 della Commissione tributaria regionale per il Piemonte sul ricorso proposto da Online SIM spa contro Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Torino

Imposte e tasse - Imposta sul reddito delle società (IRES) - Applicazione, per il periodo di imposta in corso al 31 dicembre 2013, di un'addizionale di 8,5 punti percentuali per gli enti creditizi e finanziari, per la Banca d'Italia e per le società e gli enti che esercitano attività assicurativa.

- Decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133 (Disposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia), convertito, con modificazioni, nella legge 29 gennaio 2014, n. 5, art. 2, comma 2.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA REGIONALE PER IL PIEMONTE

SEZIONE 7

riunita con l'intervento dei signori:

Garino Vittorio - Presidente;
Massaglia Edoardo - relatore;
Borgna Paolo - giudice;

ha emesso la seguente ordinanza, sull'appello n. 1186/2017 depositato il 13 ottobre 2017, avverso la pronuncia sentenza n. 216/2017 Sez: 1 emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Torino;

Contro Agenzia delle entrate - Direzione provinciale I di Torino, corso Bolzano n. 30 - 10121 Torino; proposto dagli appellanti: Online SIM Società per azioni di intermediazione mobiliare Spa, via Piero Capponi n. 13 - 20145 Milano (MI);

Difeso da De Francesco Marco, via Ettore De Sonnaz n. 19 - 10100 Torino (TO);

Difeso da Escalar Gabriele, via Ettore De Sonnaz n. 19 - 00197 Roma (RM);

Difeso da Ferrero Maurizio, via Ettore De Sonnaz n. 19 - 10121 Torino (TO).

Atti impugnati: SIL. Rifiuto Ires-Altro 2013.

Ordinanza 12 marzo 2018.

Presidente Vittorio Garino. Giudici: Edoardo Massaglia (rel.), Paolo Borgna.

Svolgimento del processo

La controversia trae origine dal silenzio-rifiuto formatosi sull'istanza di rimborso presentata da Online SIM SpA l'8 luglio 2014 per addizionale IRES versata per l'anno d'imposta 2013, € 132.911,00, introdotta per l'anno d'imposta 2013 dall'art. 2, comma 2 decreto-legge n. 133/2013, posta a carico degli enti creditizi e finanziari, della Banca d'Italia e degli enti che esercitano attività assicurativa.

La società contribuente impugnò il provvedimento adducendo la sussistenza dei requisiti di rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2 decreto-legge n. 133/2013 con riferimento ai seguenti aspetti:

1) violazione dell'art. 3 della Costituzione (principio di uguaglianza) e dell'art. 53 della Costituzione (principio di capacità contributiva);

2) violazione dell'art. 77 della Costituzione (presupposti per l'adozione di un decreto-legge).

L'Agenzia delle entrate - Direzione provinciale I di Torino, si costituì in giudizio ritenendo la doglianza infondata, osservando che il sindacato della Corte costituzionale, nell'ipotesi in cui si contesti la violazione dei principi di uguaglianza e di capacità contributiva, è esclusivamente circoscritto alla verifica del rispetto del limite della «non arbitrarietà/irragionevolezza» della norma contestata.



Il legislatore può legittimamente introdurre inasprimenti fiscali a carico di determinate categorie di contribuenti senza incorrere in una violazione del disposto costituzionale, salvo che le misure adottate siano palesemente irrazionali o manifestamente sproporzionate. La Corte costituzionale ha ripetutamente escluso l'arbitrarietà e irragionevolezza di una disposizione se aveva carattere transitorio ed eccezionale ed era supportata da una precisa finalità solidaristica.

Secondo l'ufficio, contrariamente a quanto affermato dalla società, secondo la quale l'inasprimento del trattamento fiscale nei confronti delle imprese creditizie, finanziarie ed assicurative non sarebbe stato in alcun modo giustificato, il Governo ed il legislatore hanno precisato di aver imposto una tassazione addizionale straordinaria a carico di tali soggetti per la necessità di adottare politiche fiscali redistributive a favore delle famiglie più deboli (famiglie titolari di prima casa non di lusso), mediante l'abolizione della seconda rata dell'IMU.

L'aggravio fiscale a carico delle imprese bancarie, creditizie ed assicurative di cui all'addizionale in esame è stato motivato dalla necessità di reperire le risorse necessarie per la suddetta abolizione in un brevissimo lasso di tempo e con ragionevole certezza di incasso delle stesse, ma tale maggior onere non è irragionevole o discriminatorio, dal momento che le imprese incise dal tributo sono dotate di forza economica e finanziaria adeguata per sopportare il temporaneo impatto detto stesso.

Nel caso in esame le eccezionali circostanze sono evidenti e risultano dagli atti parlamentari con cui il Governo ha spiegato la necessità di venire incontro ai bisogni delle fasce economicamente più fragili della popolazione, riducendo gli oneri impositivi sulla «prima casa» e con una tassazione finanziaria straordinaria, temporanea ed eccezionale che permettesse in brevissimo tempo di reperire risorse da quei contribuenti che meglio potevano sopportare, *una tantum*, un onere aggiuntivo, in ragione della loro potenzialità economica e finanziaria.

La Commissione tributaria provinciale di Torino, con la sentenza n. 216/1/2017 depositata il 16 febbraio 2017, ha respinto il ricorso, compensando tra le parti le spese di lite, motivando che il legislatore può legittimamente introdurre specifiche tassazioni a carico di determinate categorie di contribuenti senza incorrere in una violazione del disposto costituzionale, salvo che le misure adottate siano palesemente irrazionali o manifestamente sproporzionate; i principi costituzionali non impongono infatti un carico fiscale uniforme, con criteri assolutamente identici e proporzionali per tutte le tipologie di Imposizione tributaria, ma prescrivono il raccordo con la capacità contributiva dei diversi soggetti, nel presupposto di un sistema informato ad un criterio di progressività improntato a criteri di solidarietà sociale.

I giudici di primo grado non hanno ritenuto che l'introduzione della norma contestata avesse dato luogo ad una differenziazione ingiustificata ed arbitraria, dal momento che l'inasprimento tributario è caratterizzato da profili di eccezionalità e di transitorietà e persegue dichiaratamente un intento solidaristico e redistributivo, come risulta dagli atti del Governo che giustifica la norma con la necessità di reperire — in via straordinaria e temporanea — le somme necessarie per alleggerire gli oneri fiscali gravanti sulle fasce più deboli della popolazione mediante l'abolizione della seconda rata dell'IMU per le abitazioni principali e le fattispecie assimilate, attribuendone temporaneamente l'onere a soggetti ritenuti economicamente e finanziariamente più forti.

In merito al secondo motivo di ricorso, con cui la società lamentava che il comma 2 dell'art. 2 del decreto-legge n. 133 fosse costituzionalmente illegittimo per violazione del comma 2 dell'art. 77 della Costituzione, per carenza dei requisiti di necessità e urgenza, il Collegio di prime cure, condividendo la posizione dell'ufficio, ritenne che la scelta governativa rispondesse ad una precisa scelta di politica economica finalizzata a far fronte all'eccezionale emergenza sociale del momento.

La società interpone appello riproponendo sostanzialmente i motivi di ricorso originario:

1. incostituzionalità dell'art. 2, comma 2 del decreto-legge n. 133/2013 per violazione degli articoli 3 e 53 della Costituzione sotto vari profili:

1 - il principio di uguaglianza e di capacità contributiva non ammetterebbero deroghe e le disparità di trattamento non potrebbero essere giustificate dalla necessità del Governo di reperire risorse per attuare il proprio programma politico;

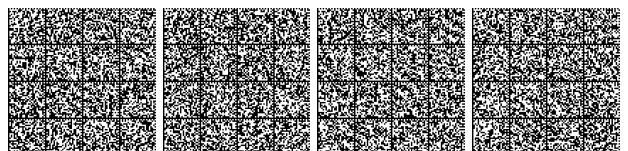
2 - le imprese bancarie non sono enti economicamente più forti rispetto alle altre imprese;

3 - l'abolizione dell'IMU sulla prima casa non costituirebbe un vantaggio per i più deboli, ma per tutti i proprietari, per cui non attuerebbe alcuna finalità redistributiva della ricchezza;

4 - l'addizionale IRES colpirebbe una ricchezza soltanto ipotetica, non essendo state svolte indagini empiriche volte a misurarla;

5 - anche qualora le banche avessero manifestato una maggiore capacità contributiva l'imposta sarebbe ugualmente illegittima, in quanto incoerente con il presupposto d'imposta, in quanto colpirebbe tutto il reddito e non l'indice di ricchezza maggiore;

6 - la transitorietà del prelievo non giustificerebbe l'illegittimità costituzionale della norma;



2. incostituzionalità dell'art. 2, comma 2 del decreto-legge n. 133/2013 per violazione dell'art. 77 della Costituzione, in assenza dei presupposti per la decretazione d'urgenza:

1 - non risponderebbe al vero che l'addizionale è stata introdotta per porre un parziale rimedio alla generale crisi economica;

2 - la necessità di reperire risorse economiche per l'attuazione del programma politico del Governo non costituirebbe una situazione straordinaria idonea a legittimare il ricorso alla decretazione d'urgenza;

3 - anche se l'addizionale fosse stata introdotta per porre rimedio alla generale crisi economica, il decreto-legge n. 133 sarebbe ugualmente incostituzionale per violazione dell'art. 77 della Costituzione in quanto la crisi non rivestirebbe i caratteri della straordinarietà;

4 - la ricorrenza dei requisiti di necessità e urgenza andrebbe esclusa in quanto l'abolizione dell'IMU è stata contestuale all'introduzione dell'addizionale IRES;

5 - i lavori parlamentari confermerebbero l'assunto relativo all'assenza dei presupposti per la decretazione d'urgenza;

6 - l'approvazione della legge di conversione non sanerebbe il vizio di cui sarebbe stato affetto il decreto-legge n. 133;

3. illegittimità della sentenza, per non aver i giudici di primo grado considerato rilevante, pur se ritenuta infondata, la questione di costituzionalità, al fine della sospensione del giudizio e della rimessione al giudice costituzionale.

L'Agenzia delle entrate nelle proprie controdeduzioni eccepisce che i motivi d'impugnazione vertono sull'asserita incostituzionalità della norma istitutiva dell'Addizionale regionale IRES, con conseguente richiesta di dichiarare non manifestamente infondata la questione posta, con la richiesta di sottoporre la questione alla Corte costituzionale previa sospensione del giudizio.

L'art. 3 della Costituzione, al comma 2, prevede che «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese: il principio imprescindibile dell'uguaglianza di fronte alla legge va inteso in senso sostanziale e non formale.

In momenti di particolare congiuntura economica negativa, il legislatore è chiamato a limitare, per quanto possibile, gli effetti negativi sulle fasce più deboli. Tra gli strumenti a disposizione il più utilizzato è sempre stato, storicamente, quello dell'aumento della pressione fiscale, in quanto consente immediate maggiori entrate, al fine di sopperire ad improcrastinabili esigenze di cassa e di provvedere alla re distribuzione della ricchezza a favore dei cittadini meno abbienti.

La scelta di quali soggetti debbano essere chiamati a contribuire in maniera più forte appartiene alla sfera politica, nel rispetto del principio di capacità contributiva (art. 53 della Costituzione), garantendo anche principi della libera concorrenza e della libertà di iniziativa economica.

L'unico limite per il legislatore è dato dalla non arbitrarietà nella scelta dei soggetti da incidere maggiormente e ragionevolezza nella misura dell'imposizione, che deve essere commisurata sulla base della tipologia di reddito e sulla base della tipologia di contribuente che va ad essere inciso.

Il legislatore era legittimato ad utilizzare uno strumento eccezionale, peraltro operativo soltanto, *una tantum* per via di una particolare situazione di crisi economica, che è andata progressivamente peggiorando e che non ha colpito le banche in maniera superiore rispetto agli altri contribuenti.

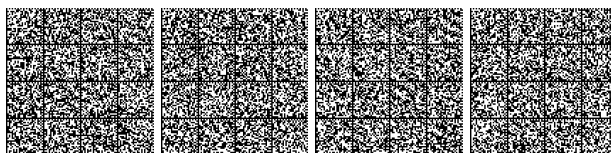
Non si tratta di violazione del principio di uguaglianza, ma di attuazione di quello stesso principio, che va inteso come ragionevolezza a tutela di una giustizia sostanziale, da realizzare attraverso la solidarietà.

La società contribuente lamenta che il nuovo tributo istituito avrebbe dovuto colpire in egual misura tutti soggetti passivi IRES, a prescindere dall'esercizio di una diversa attività economica. In realtà l'individuazione dei soggetti passivi non è avvenuta in modo irrazionale o ingiustificato, ma, come si ricava dall'audizione del Ministro delle finanze in Senato del 13 dicembre 2013, è stata decisa sulla scorta della necessità — al fine di trovare la copertura finanziaria per l'abolizione della seconda rata dell'IMU dovuta nel 2013 sull'abitazione principale — di «reperire risorse la cui entità non fosse soggetta a incertezza in un lasso di tempo estremamente breve».

Le categorie individuate hanno come tratti distintivi in comune:

1) lo svolgimento di attività in settori sottoposti a stretta vigilanza pubblica;

2) la disponibilità di risorse finanziarie e di liquidità tali da permettere il pagamento dell'imposta entro i termini di legge con risorse proprie.



Tali peculiarità distinguono nettamente queste imprese dagli altri soggetti passivi IRES che non hanno penetranti controlli da parte delle Autorità e che non dispongono normalmente di liquidità tali da garantire con certezza il pagamento nei termini prescritti.

Secondo gli orientamenti costantemente seguiti dalla Corte costituzionale, non ogni modulazione della tipologia di contribuenti e del sistema impositivo per settori produttivi costituisce violazione del principio di capacità contributiva e del principio di eguaglianza, ma solo se attuata in modo irragionevole e arbitrario.

Il Governo ha precisato di «aver ritenuto necessario intervenire con un decreto-legge per ragioni di urgenza e per assicurare certezza sui tempi di applicazione di misure rilevanti per la manovra di politica economica» e che trattasi di interventi che, seppur gravosi, «riflettono la necessità di reperire risorse la cui entità non fosse soggetta a incertezza in un lasso di tempo estremamente breve».

La situazione di emergenza economica e sociale posta a base del decreto-legge n. 113 del 2013 consente di escludere che esso sia stato adottato in una situazione di evidente mancanza dei requisiti di necessità ed urgenza. Le contestate disposizioni, avendo introdotto l'addizionale in esame per reperire nuove entrate al fine di fronteggiare l'emergenza e re distribuire la pressione fiscale, risultano coerenti con le finalità del provvedimento e con i presupposti costituzionali su cui esso si fonda.

L'ufficio evidenzia come a tal fine come siano stati numerosi negli anni i casi di temporaneo inasprimento dell'imposizione, applicabile solo a determinati settori produttivi o a determinate tipologie di redditi e cespiti e come tali fattispecie non siano state ritenute illegittime dalla Corte proprio in forza della loro limitata durata.

La previsione di una imposta *una tantum*, a carico di categorie che ne garantissero l'effettivo e tempestivo assolvimento, al fine di permettere l'adozione di «uno strumento per sostenere le famiglie in questa difficile fase congiunturale», risulterebbe quindi dunque congrua e ragionevole.

PER QUESTI MOTIVI

Con il decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133 il Governo ha introdotto una serie di disposizioni «concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia», la cui attuazione ha comportato la necessità di reperire risorse finanziarie. Pertanto, con il medesimo decreto ed in deroga al principio di irretroattività delle disposizioni impositive tributarie ha introdotto un'addizionale dell'8,5 per cento a carico delle imprese creditizie, finanziarie ed assicurative.

Il gettito derivante da tale addizionale è stato destinato al finanziamento della copertura dell'abolizione della seconda rata dell'IMU dovuta su una molteplicità di beni immobili. Dell'abolizione della seconda rata dell'IMU hanno beneficiato tutti i proprietari, a prescindere dal reddito, mentre le imprese colpite, nel periodo d'imposta 2013, non erano necessariamente soggetti economicamente più forti degli altri. Al riguardo non risulta siano state effettuate analisi, anche empiriche, per sostenere che queste imprese fossero effettivamente più forti.

La questione posta da questa controversia verte, in primo luogo, sulla necessità di stabilire se le norme costituzionali consentano al Governo di creare un «ammancio» di risorse finanziarie mediante l'abolizione di un prelievo impositivo precedentemente introdotto (IMU) e di fronteggiare tale ammanco di risorse chiamando a contribuire soltanto taluni contribuenti; in secondo luogo se l'art. 77 della Costituzione, che impone al Governo di adottare provvedimenti provvisori con forza di legge nel caso in cui sussista la necessità di fronteggiare con urgenza una situazione straordinaria, consenta di intervenire su «scoperture» non preesistenti ma create con il medesimo provvedimento.

Il legislatore fiscale può attuare politiche solidaristiche e redistributive della ricchezza, purché ciò avvenga nel rispetto dei principi costituzionali di uguaglianza, ragionevolezza e capacità contributiva e cioè chiamando a contribuire «alle spese pubbliche», in egual misura, «tutti» i contribuenti.

Il comma 2 dell'art. 2 del decreto-legge n. 133 istituisce, per il solo periodo d'imposta 2013, l'addizionale IRES dell'8,5 per cento a carico delle imprese creditizie, finanziarie ed assicurative; tali imprese, a parità di reddito complessivo con le altre imprese, furono pertanto sottoposte ad un prelievo impositivo più elevato, essendo obbligate a versare l'IRES con la maggiore aliquota del 36 per cento (aliquota ordinaria del 27,5 + addizionate dell'8,5 = 36), mentre le altre imprese, a parità di reddito complessivo, erano obbligate a versare l'IRES con l'aliquota del 27,5 per cento.

Va innanzi tutto rilevato che le norme che individuano il presupposto dell'IRES non danno alcun rilievo al settore in cui tale reddito è prodotto, considerando il solo aspetto quantitativo: il comma 1 dell'art. 75 stabilisce infatti che «l'imposta si applica sui redditi complessivi netti», senza fare distinzioni fondate sul settore produttivo di appartenenza dell'impresa soggetto passivo IRES.



La Corte costituzionale ha invece da sempre ritenuto che l'importo del prelievo tributario debba essere lo stesso a parità di presupposto impositivo, laddove ha espressamente statuito che a situazioni uguali devono corrispondere uguali regimi impositivi.

Il fatto che le imprese bancarie, assicurative e finanziarie operino «in settori sottoposti a stretta vigilanza pubblica» non significa necessariamente che si trovino in una situazione di fatto diversa rispetto alle altre imprese e non pare idoneo ad escludere una disparità di trattamento, non essendo un fatto economico sintomatico di una maggiore capacità di contribuire alle spese pubbliche.

Neppure il fatto che le imprese creditizie, finanziarie ed assicurative siano per legge sottoposte alla vigilanza di soggetti pubblici a causa della particolare attività da esse svolta non costituisce un indice di ricchezza e non manifesta una maggiore idoneità a contribuire alla spesa pubblica e non pare in grado di differenziare le imprese creditizie, finanziarie ed assicurative dagli altri soggetti passivi IRES dal punto vista della capacità contributiva.

Il gettito derivante dalla addizionale all'origine della controversia è stato destinato al finanziamento della copertura dell'abolizione della seconda rata dell'IMU dovuta su una molteplicità di beni immobili e di tale abolizione hanno beneficiato tutti i proprietari, a prescindere dal reddito, mentre le imprese colpite, nel periodo d'imposta 2013, non erano necessariamente soggetti economicamente più forti degli altri: all'addizionale non pare pertanto possa attribuirsi una finalità solidaristica e distributiva della ricchezza.

Anche il carattere «transitorio» del prelievo fiscale non pare idoneo a sanare la disparità di trattamento operata tra contribuenti che si trovano nella stessa situazione.

Per quanto concerne il secondo motivo di ricorso, relativo alla carenza dei requisiti di necessità ed urgenza, la Corte costituzionale ha chiarito che «i decreti-legge traggono la loro legittimazione generale da casi straordinari e sono destinati ad operare immediatamente, allo scopo di dare risposte normative rapide a situazioni bisognose di essere regolate in modo adatto a fronteggiare le sopravvenute e urgenti necessità».

L'art. 77 della Costituzione stabilisce che l'adozione di decreti-legge da parte del Governo e la conseguente deroga alla normale ripartizione dei poteri tra gli organi dello Stato, è ammissibile unicamente «in casi straordinari di necessità ed urgenza» e cioè soltanto qualora sussista la necessità di provvedere con urgenza ad una situazione straordinaria sopravvenuta ed imprevedibile.

Questo strumento eccezionale deve pertanto essere utilizzato dal Governo soltanto quando esista una situazione di fatto straordinaria ed imprevedibile che richiede celeri risposte normative che quindi non possono essere fornite con la procedura legislativa ordinaria. Il decreto-legge n. 133 emerge che l'addizionale è stata introdotta per reperire le risorse necessarie per abolire l'IMU.

La situazione che dovrebbe giustificare il ricorso alla decretazione d'urgenza non preesisteva al decreto-legge n. 133: la situazione di fatto che ha determinato il Governo a ricorrere allo strumento del decreto-legge per l'introduzione dell'addizionale oggetto del presente giudizio e cioè la necessità di reperire in un breve lasso temporale le risorse necessarie per procedere alla scelta politica di abolire l'IMU non pare, a questo Collegio, una situazione straordinaria idonea a legittimare l'esecutivo a ricorrere alla decretazione d'urgenza ai sensi dell'art. 77 della Costituzione, in quanto non preesisteva al decreto-legge n. 133 ma è stata creata dallo stesso Governo nel momento in cui ha deciso di procedere all'abolizione della seconda rata dell'IMU: la ricorrenza dei requisiti di necessità e urgenza andrebbe pertanto esclusa in quanto l'abolizione dell'IMU è stata contestuale all'introduzione dell'Addizionale IRES.

Questo Collegio ritiene pertanto che sussistano fondati motivi per riesaminare la legittimità costituzionale dell'art. 2 comma 2 del decreto-legge n. 133/2013:

sotto il profilo del rispetto del disposto degli articoli 3 e 53, (principii di uguaglianza e di capacità contributiva) poiché le imprese bancarie non sono necessariamente soggetti economicamente più forti rispetto alle altre imprese, e l'abolizione dell'IMU sulla prima casa, per tutti i proprietari, non pare idonea a realizzare una finalità redistributiva della ricchezza;

sotto il profilo del rispetto del disposto dell'art. 77 della Costituzione, (presupposti per la decretazione d'urgenza) perché l'attuazione del programma politico del Governo non costituisce una situazione straordinaria idonea a legittimare il ricorso alla decretazione d'urgenza, e l'addizionale IRES oggetto della controversia è stata introdotta proprio per coprire le minori risorse disponibili a causa dell'abolizione contestuale dell'IMU.



P.Q.M.

La Commissione, vista la legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 23, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 3, 53, 77 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2 del decreto-legge n. 133/2013.

Ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale; ordina alla segreteria che la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati.

Torino, 12 marzo 2018

Il Presidente: GARINO

19C00010

N. 8

*Ordinanza del 17 settembre 2018 del Tribunale di Roma sul ricorso proposto da P.G., P.A. e P.S.D
contro Asl Roma 1 e Amtrust Europe Ltd (già IGI Insurance Company Ltd)*

Procedimento civile - Patrocinio a spese dello Stato - Effetti dell'ammissione - Onorari dovuti all'ausiliario del giudice - Prenotazione a debito, a domanda, se non è possibile la ripetizione dalla parte a carico della quale sono poste le spese processuali, o dalla stessa parte ammessa, per vittoria della causa o per revoca dell'ammissione.

- 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)”), art. 131, comma 3.

TRIBUNALE DI ROMA

SEZIONE XIII

RG. n. 62804-17.

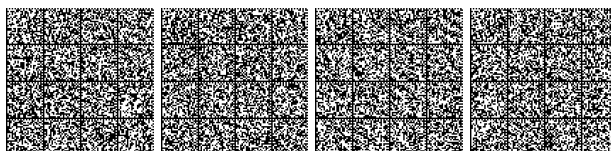
Ordinanza di rimessione alla Corte costituzione per non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 131 n. 3 del Testo unico spese di giustizia nella corretta interpretazione — ritenuta diritto vivente — di cui alla Circolare 8 giugno 2016 (Quesiti relativi all'interpretazione dell'art. 131, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 30 maggio 2002 e successive modificazioni) del Ministero della giustizia, Dipartimento per gli affari di giustizia, Dipartimento per gli affari di giustizia DAG 08/06/2016.0107514.U.

Accertamento tecnico preventivo n. 696-*bis* S. D. P., G. P. e A. P. (avv. Nicola Ciconte) c. Asl RM 1 (avv.to Gloria Di Gregorio + AM Trust Europe Ltd (avv. Stefano Rossi).

Il giudice, dott. Massimo Moriconi, letti gli atti del procedimento ex art. 696-*bis* cpc *supra* epigrafato.

OSSERVA

1- Con ricorso del 13 ottobre 2017 i ricorrenti S. D. P., G. P. e A. P. premesso di essere il primo il marito e gli altri i figli di A. F., deceduta il 29 giugno 2015, lamentavano che il decesso della loro congiunta si era verificato a causa di errori medico-sanitari addebitabili al personale medico dell'Azienda ospedaliera che non avevano tempestivamente diagnosticato lo stadio iniziale del tumore polmonare dal quale la predetta era affetta. Richiedevano quindi, in vista del giudizio di risarcimento dei danni, anche sotto il profilo della perdita di chances di sopravvivenza della loro parente, da incardinare nel caso in cui non fosse possibile raggiungere un accordo, che il giudice adito ai sensi e per gli effetti dell'art. 696-*bis* cpc nominasse un consulente tecnico di ufficio.



Instaurato il contraddittorio con la ASL RM1 e l'Assicurazione AM Trust Europe LTD (i quali, costituitisi, respingevano, con motivate comparse difensive, ogni addebito(1)) il giudice, al fine dell'esperienza di un tentativo di conciliazione tra le parti, formulava i quesiti di cui all'ordinanza del 12 aprile 2018 convocando i due consulenti tecnici (medico legale e specialista oncologo) per l'udienza del 24 settembre 2018.

A tale udienza, presenti i consulenti, emergeva la circostanza che i ricorrenti godevano del Gratuito patrocinio a spese dello Stato in virtù di delibera del Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Roma in data 19 giugno 2017.

Il giudice, prospettandosi la certezza che lo svolgimento dell'impegnativo lavoro che andava a richiedere ai due professionisti C.T.U. sarebbe stato, per le ragioni di seguito illustrate, surrettiziamente a titolo gratuito, si riservava di provvedere.

2- La ragione che muove lo scrivente a sottoporre al Giudice delle leggi la questione di legittimità costituzionalità dell'art. 131 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115(2) in riferimento agli articoli 1, 3 (in riferimento all'art. 83 del TU spese di giustizia), 4, 24, 35 primo comma, 36 della Costituzione, attinge alla ritenuta irragionevolezza dell'accettazione, alla quale impinge il diritto vivente, del principio che i consulenti tecnici del giudice debbano e possano lavorare gratuitamente nei casi in cui, ammessa la parte al Gratuito patrocinio a spese dello Stato, non vi siano altri soggetti sui quali legalmente possa farsi gravare il loro diritto al compenso per il lavoro svolto.

Vi sono svariati casi nei quali tale ultima situazione si verifica, ma per circoscrivere, anche in termini di rilevanza, il discorso, è sufficiente rimanere nell'ambito del procedimento di cui all'art. 696-bis, che ci occupa, dove non è oggettivamente possibile porre a carico le spese (è indifferente se fondo spese o liquidazione finale) su soggetto diverso dal ricorrente, e ciò per la semplice ragione che il procedimento in questione non è destinato a concludersi con una pronuncia del giudice di regolazione delle spese ai sensi dell'art. 91 cpc, cosicché le stesse non possono che fare carico sulla parte che ha promosso il ricorso (salva la statuizione che intervenga al riguardo all'esito del successivo giudizio di merito la cui esistenza peraltro, è bene dirlo per evitare deviazioni dal tema, è solo eventuale).

La questione è quindi rilevante in questo giudizio — che a causa delle precise, conferenti e motivate prese di posizione dell'ente resistente, non ha ragionevoli probabilità di conciliazione(3) — perché solo attraverso la pronuncia di incostituzionalità che si invoca potrà essere rimosso l'ostacolo che si frappone all'unica possibilità che, in questo procedimento i consulenti nominati possano ricevere un compenso.

Ai quali, diversamente, dovrà essere richiesto, in modo aperto, e non occultato dietro l'invito a presentare improbabili richieste di liquidazione al giudice a quindi all'Erario, di lavorare gratuitamente per la giustizia.

Infatti, sia pure disposta la prenotazione a debito e sia pure emesso da parte del giudice il decreto di liquidazione, per le ragioni di seguito esposte è ineluttabile che il Ministero della giustizia e per esso i dirigenti di cancelleria che rispettano le istruzioni gerarchiche del Ministero, non daranno, come non danno — circostanza ubiquamente nota — seguito al provvedimento di liquidazione.

Né è altresì sostenibile per evitare la censura che rispettosamente si affida alla Corte delle leggi, che sia onere nel C.T.U. adire, contro il cennato provvedimento generale del Ministero della giustizia ricorso al giudice amministrativo, per l'annullamento e ciò non tanto (e non solo) per la evidente fuorvianza dell'onere che si addosserebbe ad un soggetto che non ha neppure la possibilità di rifiutare l'incarico, ma per l'assorbente ragione che non si ravvisa, in tale eventuale ricorso al Tribunale amministrativo regionale, un *fumus* di fondatezza.

3- Come è noto, alla Corte costituzionale è stato più volte richiesto il vaglio di costituzionalità in ordine alla norma in oggetto.

Per il fondato sospetto che in una molteplicità di situazioni (ATP, volontaria giurisdizione, etc.) il lavoro del consulente tecnico di ufficio nell'ambito del rito civile fosse, ontologicamente, destinato a non trovare remunerazione.

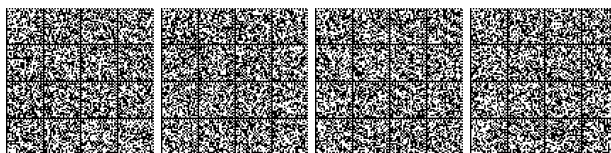
E la Corte costituzionale ha ripetutamente ritenuto infondato il sospetto dei giudici remittenti.

Il giudice è consapevole che se dedotta la questione d'incostituzionalità negli stessi precedenti termini, la giurisprudenza della Corte la sanzionerebbe con l'inammissibilità.

(1) Premettendo anche eccezioni preliminari che, stante la natura e l'obiettivo del procedimento, non sono impeditive allo svolgimento del tentativo di conciliazione.

(2) Testo unico spese di giustizia, art. 131 3° Gli onorari dovuti al consulente tecnico di parte e all'ausiliario del magistrato, sono prenotati a debito, a domanda, anche nel caso di transazione della lite, se non è possibile la ripetizione dalla parte a carico della quale sono poste le spese processuali, o dalla stessa parte ammessa, per vittoria della causa o per revoca dell'ammissione.

(3) A prescindere dal più generale e penetrante rilievo che essendo ancora assente una norma, più volte invocata, nell'ambito delle lacune del decreto legislativo n. 28/2010, dai più accorti operatori del settore, che esoneri, salvi i casi di dolo o colpa grave, il funzionario di ente soggetto al controllo della Corte dei conti, che sia adoperato con successo per il raggiungimento di un accordo, dal rischio di azione di danno erariale; con il che sono votate a naufragio tutte le iniziative conciliative in qualsivoglia modo e sede confezionate.



La presente ordinanza quindi intende introdurre prospettive e profili diversi di interpretazione della norma rimessa e del quadro di riferimento, alla luce dei quali si auspica che la Corte, anche al di là della strada maestra della dichiarazione di incostituzionalità, possa, quanto meno, licenziare un provvedimento, per l'autorevolezza del Soggetto promanante, di non minore efficacia generale (quale una sentenza interpretativa di accoglimento mediante la quale la Corte, chiamata a pronunciarsi sul significato attribuito dal giudice *a quo* alla disposizione di legge oggetto della questione, accertata la fondatezza della questione, dichiara la illegittimità costituzionale della disposizione nel solo significato difforme da Costituzione); idoneo a risolvere la grave e incresciosa situazione determinatasi sul territorio nazionale che è come si è detto, che i consulenti tecnici del giudice, ove non vi siano parti (diverse dallo Stato) paganti, lavorano gratis.

Occorre quindi in primo luogo ripercorrere la vicenda normativa e le sue interpretazioni.

L'art. 131 decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 distingue, ai fini del pagamento, gli onorari «dovuti al consulente tecnico di parte e all'ausiliario del magistrato» che «sono prenotati a debito, anche nel caso di transazione della lite, se non è possibile la ripetizione dalla parte a carico della quale sono poste le spese processuali o dalla stessa parte ammessa, per vittoria della causa o per revoca dell'ammissione».

Le «indennità e le spese di viaggio spettanti a testimoni, a notai, a consulenti tecnici di parte e ausiliari del magistrato, nonché le spese sostenute per l'adempimento dell'incarico da parte di questi ultimi» sono invece prenotate a debito.

Oltre che con precedenti pronunce (sentenza n. 287 del 2008, ordinanza n. 209 del 2008, la Corte costituzionale non accoglieva le censure con l'ordinanza n. 12 del 2013 (come nella di poco successiva Corte costituzionale, 16 maggio 2013, n. 88) sulla base dei seguenti argomenti:

1. non risultano giustificati i dubbi espressi dal rimettente in ordine alla individuabilità di una parte soccombente in relazione ad un giudizio del tipo ora sottoposto alla sua attenzione, e sono manifestamente infondati i connessi dubbi in ordine alla concreta possibilità per il consulente tecnico di vedersi corrisposti i propri compensi; che, infatti, questi o graveranno sui soggetti di cui al citato art. 131 del decreto legislativo n. 115 del 2002 ovvero, laddove sia impossibile ripeterli da costoro, se ne potrà chiedere la prenotazione a debito, con successiva liquidazione a carico dell'Erario;

2. aggiungendo che non sussiste, come più volte affermato in via generale dalla stessa Corte, disparità di trattamento, in materia di spese in giudizi in cui vi è stata ammissione al patrocinio a spese dello Stato, rispetto ai soggetti operanti con distinti compiti, attribuzioni e funzioni, nell'ambito dei singoli giudizi, ovvero nell'ambito dei giudizi civili o penali; perché la ontologica eterogeneità dei soggetti ovvero dei modelli processuali posti a confronto non consente di istituire fra gli stessi un valido rapporto di comparazione, in un ambito di discrezionalità del legislatore di modulare diversamente le diverse fattispecie;

3. e, specificamente quanto all'ATP, ricordando l'orientamento espresso dalla giurisprudenza di legittimità in base al quale le spese giudiziali relative all'accertamento tecnico preventivo sono ordinariamente liquidabili, in base al principio della soccombenza, o al termine del relativo procedimento, ogniqualevolta il ricorso introduttivo non sia stato accolto (Corte di cassazione, sentenza 29 marzo 1996, n. 2937), ovvero al termine del conseguente giudizio di merito (Corte di cassazione, sentenza 23 dicembre 1993, n. 12759); successivamente ai provvedimenti della Corte il Ministero della giustizia ha emanato un provvedimento di carattere generale, quello indicato in epigrafe, che in virtù del rapporto gerarchico esistente nella pubblica amministrazione, ha prodotto l'esito che le diramazioni del Ministero deputate a dare corso ai decreti di liquidazione dei giudici a favore dei CTU nelle cause e nei procedimenti dove, in presenza di ammissione al G.P. e prenotazione a debito, non vi sia alcuna parte nei cui confronti sia possibile ottenere (in punto di diritto o di fatto) il pagamento, si rifiutano di farlo, ritenendo l'eventuale pagamento da parte e a carico dello Stato atto *contra legem*.

Allo stato pertanto è lecito affermare, quanto meno quale fotografia della realtà italiana, che i Consulenti tecnici di ufficio dei giudici nazionali, nelle condizioni dette, sanno, accettando l'incarico, di lavorare gratis(4).

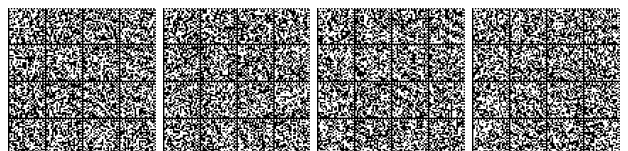
Ad avviso del remittente le conclusioni alle quale giunge il Ministero della giustizia con la circolare 8 giugno 2016 sono, secondo lo *ius conditum*, condivisibili.

A tale fine è necessario ben focalizzare il significato dell'espressione prenotazione a debito.

Secondo l'art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002:

«prenotazione a debito» è l'annotazione a futura memoria di una voce di spesa, per la quale non vi è pagamento, ai fini dell'eventuale successivo recupero; mentre

(4) Consapevolezza sgradevole e inquietante perché, seppure nessuno e men che meno lo scrivente, lo voglia pensare, potrebbe taluno sospettare che sia umano, seppure non corretto, che nella definizione dell'incarico ricevuto, il CTU sia tentato di propendere per la tesi che maggiormente allontana il rischio di restare senza compenso.



«anticipazione» è il pagamento di una voce di spesa che, ricorrendo i presupposti previsti dalla legge, è recuperabile.

L'art. 131 prevede che:

a. per effetto dell'ammissione al G.P. e relativamente alle spese a carico della parte ammessa, alcune sono prenotate a debito, altre sono anticipate dall'erario;

b. gli onorari dovuti al consulente tecnico di parte e all'ausiliario del magistrato, sono prenotati a debito, a domanda, anche nel caso di transazione della lite, se non è possibile la ripetizione dalla parte a carico della quale sono poste le spese processuali, o dalla stessa parte ammessa, per vittoria della causa o per revoca dell'ammissione.

In relazione a quanto precede, il Ministero nella circolare di cui in epigrafe osserva esattamente:

«questa Direzione generale, pur consapevole delle criticità operative segnalate con riferimento all'applicazione dell'art. 131, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, ritiene di non poter tuttavia condividere la suesposta conclusione, in considerazione sia della chiarezza del disposto normativo di riferimento, sia della costante interpretazione dello stesso fornita da parte della Corte costituzionale: quest'ultima infatti, precisando nell'ordinanza da ultimo citata che il consulente non soddisfatto nelle sue pretese dalla parte soccombente nel processo possa «chiedere la prenotazione a debito, con successiva liquidazione a carico dell'Erario», non ha fatto altro che ricordare che tale liquidazione segue necessariamente la richiesta di prenotazione a debito da parte del consulente, ma non ha certo introdotto un automatismo tra la prenotazione a debito e la liquidazione, che è (e dunque rimane) meramente eventuale, essendo normativamente condizionata all'effettivo recupero della somma prenotata a debito da parte dell'ufficio giudiziario (ed infatti, come ricordato in apertura, la norma dell'art. 3, lettera *s*), definisce «prenotazione a debito» l'annotazione «a futura memoria di una voce di spesa, per la quale non vi è pagamento, ai fini dell'eventuale successivo recupero»).

La norma di cui all'art. 131 n. 3 integra in definitiva una disposizione erronea che non è possibile correggere in via interpretativa da parte del giudice ordinario(5).

Invero, la norma assimila alle «spese» non sopportate dallo Stato (per le quali la definizione prenotazione a debito è perfettamente calzante), «spese» (onorari da pagare ai *CTU*) che per definizione (art. 3, lettera *S*, *TU* cit.), non implicano, come quelle su riportate, un mancato introito per lo Stato, ma evocano caso mai una spesa (in senso attivo), a carico dello Stato.

Invero, secondo la testuale previsione della legge (art. 131 n. 2), sono spese prenotate a debito:

- a) il contributo unificato nel processo civile, nel processo amministrativo e nel processo tributario;
- b) l'imposta di bollo, ai sensi dell'art. 17, decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 642, nel processo contabile;
- c) le spese forfettizzate per le notificazioni a richiesta d'ufficio nel processo civile;
- d) l'imposta di registro ai sensi dell'art. 59, comma 1, lettere *a*) e *b*), decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131, nel processo civile e amministrativo;
- e) l'imposta ipotecaria e catastale ai sensi dell'art. 16, comma 1, lettera *e*), decreto legislativo 31 ottobre 1990, n. 347;
- f) i diritti di copia.

Tutti quindi mancati introiti dello Stato, per i quali si prenota a debito l'eventuale futura riscossione.

Per contro la disciplina (normativa, art.131 n. 3) chiama surrettiziamente prenotate a debito voci di spesa che semmai (nell'interpretazione già proposta dalla Corte) integrerebbero anticipazioni.

La norma è invero suscettibile di due sole interpretazioni:

1) o si tratta di un'anticipazione da parte dello Stato, sia pure, condizionatamente all'impossibile ripetizione dalla parte a carico della quale sono poste le spese processuali, o dalla stessa parte ammessa, per vittoria della causa o per revoca dell'ammissione (art. 131 n. 3).

Ma in questo caso vi è l'ostacolo insormontabile (per il giudice ordinario) della testuale (e contraria) denominazione operata dalla legge di prenotazione a debito, che è cosa diversa dall'anticipazione.

Prenotazione a debito, giova ripeterlo, è secondo la legge (art. 3 testo unico cit.), l'annotazione a futura memoria di una voce di spesa, per la quale non vi è pagamento;

(5) La pratica dell'interpretazione costituzionalmente orientata, avviata su impulso della stessa Corte costituzionale, qualche decennio addietro, oltre a presentare inconvenienti (*rectius*: rischi) di carattere generale, *tot capita tot sententiae*, potendo causare un corto circuito con la funzione di verifica e decisione accentrata voluta dal legislatore Costituente; in questo caso sarebbe, in tutta evidenza, un *telum imbelles sine ictu*, non essendovi alcuna possibilità che l'opinione espressa da un giudice ordinario in un procedimento civile nel quale il Ministero della giustizia non è neppure parte, lo induca a un *revirment*.



2) ovvero, e per contro, si tratta di ciò che la legge dice testualmente, cioè di una prenotazione a debito.

Ma in questo caso è escluso che l'Erario possa pagare, perché lo Stato, con la prenotazione a debito, come si è visto, non paga, semplicemente non riscuote (per lo meno all'attuale).

Né si vede come si possa uscire dall'empasse senza un autorevole e definitivo contributo attivo (sentenza di incostituzionalità o di accoglimento interpretativo) della Corte.

Per il che non sembra possa essere di ostacolo, l'eventuale argomento della discrezionalità del legislatore.

La quale, come da giurisprudenza della stessa Corte, si deve misurare con altri principi, ed in particolare con quello di ragionevolezza e del rispetto della coerenza interna del sistema normativo.

Per quanto riguarda il remittente, il discorso finisce qui.

Solo per completezza, si aggiungono due notazioni.

Una generale e l'altra specifica al caso in esame.

1. Il consulente tecnico di ufficio nel giudizio penale riceve i compensi anticipati dall'Erario. Orbene, se è indubbio che diversi sono i campi e le procedure, che altro è il penale rispetto al civile, è tuttavia difficilmente sostenibile che sia ragionevole che nel penale il consulente del giudice riceva il compenso e nel civile debba lavorare gratis. Altro sarebbe (ed in questo senso l'invocata sentenza della Corte ben potrebbe sciogliere il nodo, oggi non solubile dal giudice ordinario) che il diritto vigente prevedesse (il che — come si è visto — non è) che nel solo civile, diversamente dal penale, lo Stato anticipasse sì, ma solo dopo che si fosse dimostrato vano il tentativo del consulente del giudice la ripetizione dalla parte a carico della quale sono poste le spese processuali, o dalla stessa parte ammessa, per vittoria della causa o per revoca dell'ammissione.

Diversificazione accettabile, perché, non intrinsecamente irragionevole, ben potrebbe rientrare nella discrezionalità del legislatore.

2. La struttura del procedimento ex art. 696-bis.

Vale ricordare che per questo procedimento cautelare:

non si configura, neppure in astratto la soccombenza (salvo le patologie dei ricorsi inammissibili *et similia*) la quale a sua volta postula una domanda che possa essere accolta o rigettata. Il giudice che lo ammette, nomina un consulente che svolge la sua opera e il procedimento semplicemente si conclude con la conciliazione (senza la relazione del consulente) ed il verbale relativo, ovvero, in caso di mancato accordo, con il deposito della relazione; mentre rimangono del tutto fuori gioco le disposizioni di cui agli articoli 696-sexies e 696-octies cpc per la elementare ragione che difetta un'ordinanza di accoglimento della domanda;

non essendo prevista la soccombenza non è ontologicamente configurabile la regolamentazione delle spese; che è rimandata ad una fase successiva che tuttavia non essendo necessaria (come per esempio per il sequestro) può del tutto mancare (come di fatto e sovente accade in caso di consulenza negativa per il ricorrente; nell'inerzia della controparte che non abbia interesse a riaprire il gioco). Venendo meno in tal caso la possibilità di regolare nella fase di merito anche le spese del procedimento ex art. 696-bis, comprese quelle della CTU.

P.Q.M.

A scioglimento della riserva, il Tribunale di Roma nella persona del giudice remittente:

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 131 n. 3 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 in riferimento agli articoli 1, 3, 4, 24, 35 primo comma, 36 della Costituzione;

sospende il procedimento e manda alla cancelleria di comunicare la presente ordinanza al Presidente della Corte costituzionale, alle Parti del presente giudizio e ai due Consulenti tecnici di ufficio, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri nonché ai Presidenti delle due Camere del Parlamento, ai sensi dell'art. 23, ultimo comma, legge n. 87/1953. Alla Corte costituzionale dovranno altresì essere trasmesse le prove delle notifiche ai restanti soggetti.

Roma, 17 settembre 2018

Il Giudice: MORICONI



N. 9

Ordinanza del 4 settembre 2018 del Giudice di pace di Nocera Inferiore nel procedimento civile promosso da Implast Italia S.r.l. contro Veneruso Autotrasporti di Giulio Veneruso.

Trasporto - Autotrasporto - Corrispettivo del vettore, che ha eseguito il trasporto per incarico di altro vettore, a sua volta obbligato nei confronti di un altro vettore o del mittente - Previsione di un'azione diretta per il pagamento del corrispettivo nei confronti di tutti coloro che hanno ordinato il trasporto - Responsabilità solidale di coloro che hanno ordinato il trasporto nei limiti delle prestazioni ricevute e della quota di corrispettivo pattuita, salvo azione di rivalsa nei confronti della propria parte contrattuale.

- Decreto-legge 6 luglio 2010, n. 103 (Disposizioni urgenti per assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo ed il sostegno della produttività nel settore dei trasporti), convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2010, n. 127, art 1-*bis*, comma 2, lettera *e*), nella parte in cui inserisce l'art. 7-*ter* nel decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 286 (Disposizioni per il riassetto normativo in materia di liberalizzazione regolata dell'esercizio dell'attività di autotrasportatore).

N. 571 ORDINANZA DEL 3 SETTEMBRE 2018

Ordinanza del 3 settembre 2018 del giudice di pace di Nocera Inferiore - su atto di opposizione a decreto ingiuntivo proposta da Implast Italia S.r.l.

Contratto di trasporto - Applicazione art. 7-*ter* decreto legislativo n. 286/2005 - Azione diretta del vettore su incarico di altro vettore nei confronti di coloro che hanno ordinato il trasporto.

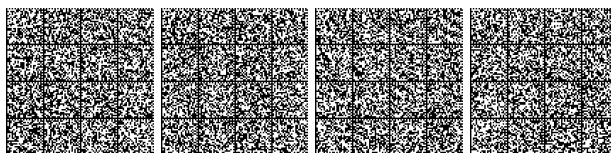
Il giudice onorario di pace di Nocera Inferiore nella causa assegnata al magistrato onorario di pace: dott.ssa Almerinda Pietrosanto, ha pronunciato la presente ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale nel procedimento n. 714/2017 promosso dalla società Implast Italia S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore* sig. Nicola Piga, con atto di citazione per opposizione ex art. 645 c.p.c., notificato in data 7 aprile 2017.

Contro Veneruso Autotrasporti di Giulio Veneruso, in persona del titolare omonimo, in relazione al decreto ingiuntivo n. 240/17 reso in data 3 gennaio 2017 e depositato il 26 gennaio 2017 dal giudice di pace di Nocera Inferiore, dott.ssa Maria Tudino, con cui veniva ingiunto, in solido con la Logistica e trasporti S.r.l., il pagamento dell'importo di € 3.330,00 oltre accessori.

La vicenda processuale:

la società opponente: eccepiva l'assenza di requisiti per l'emissione del decreto opposto; contestava il credito, deducendo l'inesistenza del rapporto e delle prestazioni, in quanto mai commissionate; disconosceva i documenti di trasporto; sollevava questione di illegittimità costituzionale della norma su cui si fonda l'azione proposta nei suoi confronti dall'opposta, e segnatamente, dell'art.7-*ter* del decreto legislativo n. 286 del 2005 quale disposizione, aggiunta in sede di conversione con modifiche del decreto-legge n. 103 del 2010 per violazione dell'art. 77 comma secondo della Carta Costituzionale; infine, ferma la dedotta rilevanza dell'eccezione d'incostituzionalità, eccepiva ancora la mancanza di prova scritta del contratto di trasporto con autorizzazione alla subvezione in virtù di quanto disposto dall'art. 6-*ter*, decreto legislativo n. 286/05 a seguito della modifica apportata dalla legge n. 190/2014 (legge di stabilità del 2015) e concludeva chiedendo, in via pregiudiziale, ritenersi non manifestamente infondata la sollevata eccezione di illegittimità costituzionale con conseguente sospensione del giudizio e trasmissione degli atti alla Corte costituzionale; nel merito, chiedeva accogliersi l'opposizione proposta e revocare il provvedimento monitorio opposto.

Nel costituirsi in giudizio, la Autotrasporti di Giulio Veneruso dichiarava che il suo credito era fondato in quanto l'opposta creditrice aveva effettuato per ordine della S.D. Logistica S.r.l.s. i trasporti indicati in atti in favore della Implast Italia S.r.l., comprovati dai documenti di trasporto. Su di essi figuravano tanto il primo vettore quanto la deducente quale sub-vettore. Non avendo ottenuto il pagamento del corrispettivo dovuto, la deducente aveva agito in giudizio, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 7-*ter* decreto legislativo n. 286/05.



NORMA OGGETTO

Questo giudice di pace, ritiene non manifestamente infondata e rilevante la Q.L.C. dell'art. 7-ter decreto legislativo n. 286/2005.

PARAMETRI COSTITUZIONALI - NON MANIFESTA INFONDATEZZA DELLA Q.L.C.

Art. 77 comma 2 Costituzione - Disomogeneità della legge di conversione rispetto al decreto-legge - Carezza del presupposto di necessità ed urgenza.

La questione di incostituzionalità dell'art. 1-bis comma 2 lettera e), del decreto-legge 6 luglio 2010 n. 103 (Disposizioni urgenti per assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo (ed il sostegno della produttività nel settore dei trasporti)), convertito in legge 4 agosto 2010, n. 127, nella parte in cui inserisce l'art. 7-ter nel decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 286 (Disposizioni per il riassetto normativo in materia di liberalizzazione regolata dell'esercizio dell'attività di autotrasportatore), sollevata in riferimento all'art. 77 secondo comma, risulta già sottoposta al vaglio di questa Ecc.ma Corte dal Tribunale ordinario di Grosseto con due ordinanze del 3 giugno 2016, iscritte ai numeri n. 271 e 272, cui è seguita, per i giudizi riuniti, ordinanza della Corte costituzionale n. 37 del 23 febbraio 2018 di manifesta inammissibilità della questione.

L'ordinanza della Corte, appena richiamata, non è entrata nel merito della questione di incostituzionalità in quanto la pronuncia ha trovato carente il carattere pregiudiziale e la rilevanza della questione ad essa sottoposta.

Si richiamano di seguito, per quanto qui occupa, le condivise ragioni già esplicitate nelle citate ordinanze riguardo alla carezza di omogeneità della legge di conversione rispetto alla materia disciplinata con il decreto-legge in contrasto con quanto disposto dall'art. 77, comma 2 Cost.

«La Corte costituzionale, con la sentenza n. 32 del 2014, richiamando la propria precedente giurisprudenza con particolare riguardo alla sentenza n. 22 del 2012 ed alla successiva ordinanza n. 34 del 2013, ha chiarito che: la legge di conversione deve avere un contenuto omogeneo a quello del decreto-legge. Ciò in ossequio, prima ancora che a regole di buona tecnica normativa, allo stesso art. 77, secondo comma, della Costituzione, il quale presuppone «un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario» (sentenza n. 22 del 2012);

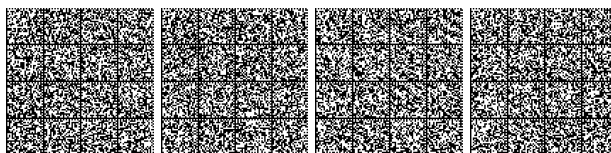
la legge di conversione - per l'approvazione della quale le Camere, anche se sciolte, si riuniscono entro cinque giorni dalla presentazione del relativo disegno di legge (art. 77, secondo comma, della Costituzione) - segue un *iter* parlamentare semplificato e caratterizzato dal rispetto di tempi particolarmente rapidi, che si giustificano alla luce della sua natura di legge funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge, emanato provvisoriamente dal Governo e valido per un lasso temporale breve e circoscritto;

dalla sua connotazione di legge a competenza tipica derivano i limiti alla emendabilità del decreto-legge. La legge di conversione non può, quindi, aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore, come del resto prescrivono anche i regolamenti parlamentari (art. 96-bis del regolamento della Camera dei deputati e art. 97 del regolamento del Senato della Repubblica, come interpretato dalla giunta per il regolamento con il parere dell'8 novembre 1984). Diversamente, l'*iter* semplificato potrebbe essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano l'atto con forza di legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare. Pertanto, l'inclusione di emendamenti e articoli aggiuntivi che non siano attinenti alla materia oggetto del decreto-legge, o alle finalità di quest'ultimo, determina un vizio della legge di conversione *in parte qua*;

è bene sottolineare che la richiesta coerenza tra il decreto-legge e la legge di conversione non esclude, in linea generale, che le Camere possano apportare emendamenti al testo del decreto-legge, per modificare la normativa in esso contenuta, in base alle valutazioni emerse nel dibattito parlamentare;

essa vale soltanto a scongiurare l'uso improprio di tale potere, che si verifica ogniqualvolta sotto la veste formale di un emendamento si introduca un disegno di legge che tenda a immettere nell'ordinamento una disciplina estranea, interrompendo il legame essenziale tra decreto-legge e legge di conversione, presupposto dalla sequenza delineata dall'art. 77, secondo comma, della Costituzione;

ciò vale anche nel caso di provvedimenti governativi *ab origine* a contenuto plurimo. In relazione a questa tipologia di atti - che di per sé non sono esenti da problemi rispetto al requisito dell'omogeneità (sentenza n. 22 del 2012) - ogni ulteriore disposizione introdotta in sede di conversione deve essere strettamente collegata ad uno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge ovvero alla *ratio* dominante del provvedimento originario considerato nel suo complesso;



nell'ipotesi in cui la legge di conversione spezzi la suddetta connessione, si determina un vizio di procedura, mentre resta ovviamente salva la possibilità che la materia regolata dagli emendamenti estranei al decreto-legge formi oggetto di un separato disegno di legge, da discutersi secondo le ordinarie modalità previste dall'art. 72 della Costituzione;

L'eterogeneità delle disposizioni aggiunte in sede di conversione determina, dunque, un vizio procedurale delle stesse, che, come ogni altro vizio della legge, spetta solo a questa Corte accertare. Si tratta di un vizio procedurale peculiare, che per sua stessa natura può essere evidenziato solamente attraverso un esame del contenuto sostanziale delle singole disposizioni aggiunte in sede parlamentare, posto a raffronto con l'originario decreto-legge.

All'esito di tale esame, le eventuali disposizioni intruse risulteranno affette da vizio di formazione, per violazione dell'art. 77 della Costituzione, mentre saranno fatte salve tutte le componenti dell'atto che si pongano in linea di continuità sostanziale, per materia o per finalità, con l'originario decreto-legge.

In definitiva, secondo la Corte costituzionale, le norme aggiunte in sede di conversione, ove siano del tutto eterogenee al contenuto o alle ragioni di necessità e urgenza proprie del decreto, devono ritenersi illegittime perché esorbitano dal potere di conversione attribuito dalla Costituzione al Parlamento. Il decreto-legge n. 103/2010, intitolato «Disposizioni urgenti per assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo», era stato emesso sulla base di presupposti di necessità ed urgenza, così esplicitati nel preambolo:

a) «considerata la necessità di completare la procedura di dismissione dell'intero capitale sociale di T.N. S.p.A. e, nel contempo, di assicurare l'esatto adempimento delle obbligazioni derivanti dalle convenzioni di pubblico servizio di trasporto marittimo fino al 30 settembre 2010, data della loro scadenza stabilita dalla legge»;

b) «ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo e, nel contempo, la continuità territoriale con le isole, con particolare riguardo al periodo di picco del traffico estivo».

È di tutta evidenza, quindi, che la disposizione di cui all'art. 7-ter del decreto legislativo n. 286 del 2005, aggiunta in sede di conversione del decreto-legge n. 103 del 2010 con la legge n. 127 del 2010; con la quale è stata introdotta l'azione diretta del vettore che ha svolto un servizio di trasporto su incarico di altro vettore nei confronti di tutto coloro che hanno ordinato il trasporto, con riferimento all'attività di autotrasporto di merci per conto di terzi, è completamente scollegata dai contenuti già disciplinati dal decreto-legge, riguardanti esclusivamente la necessità di assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo, sicché, risulta manifesta l'assenza di ogni nesso di interrelazione funzionale tra la suddetta disposizione e quelle originarie del decreto-legge, presupposto della sequenza delineata dall'art. 77 secondo comma della Costituzione, essendo stata immessa nell'ordinamento una disciplina estranea ai contenuti ed alle finalità del decreto-legge». *Cfr.* (ordinanza Tribunale di Grosseto).

A tanto deve aggiungersi che, la norma in esame va censurata anche per carenza dei requisiti della straordinarietà ed urgenza degli emendamenti introdotti con la legge di conversione.

La legge n. 127/2010 di conversione del decreto-legge n. 103/2010 intitolata (Disposizioni urgenti per assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo) che ha introdotto l'art. 7-ter nel decreto legislativo n. 286/05 contiene ulteriori disposizioni finalizzate al (sostegno della produttività nel settore dei trasporti).

La norma, censurata è inserita nell'art. 1-bis della citata legge di conversione sotto la rubrica «Art. 1-bis.-(Misure urgenti in materia di trasporto stradale e aereo). La disposizione in esame di cui alla lettera e) del citato art. 1-bis, tuttavia, ha un contenuto del tutto slegato anche dai motivi di urgenza che connotano la sicurezza stradale oggetto della disciplina dettata nell'art. 1-bis.

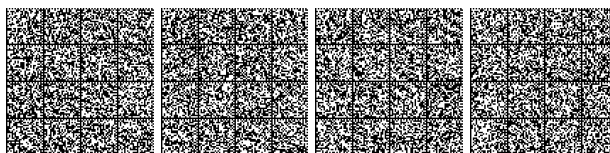
In virtù del richiamato principio di omogeneità della norma introdotta con la legge di conversione affermato con la sent. n. 32/14, quale necessario corollario, può, per questo, ritenersi superato anche il precedente orientamento per cui si riteneva che il requisito di necessità ed urgenza fosse attribuito soltanto a quegli emendamenti apportati dalla legge di conversione che risultassero omogenei con la materia trattata dal decreto-legge, e dovevano, invece, ritenersi esclusi nel caso di emendamenti che risultassero eterogenei rispetto ad essa.

RILEVANZA DELLA Q.L.C.

La norma censurata deve necessariamente applicarsi al giudizio in questione.

Difatti, la creditrice opponente ha ottenuto il provvedimento monitorio opposto per avere esercitato l'azione diretta, prevista dall'art. 7-ter decreto legislativo n. 286/2005, nei confronti del committente e del vettore in solido.

La fattispecie in esame ha ad oggetto il pagamento del corrispettivo dovuto per il trasporto di cose su strada mediante autoveicoli.



Deve darsi atto, altresì, che detta società è in possesso del requisito richiesto ai sensi dell'art. 2 comma 1 lett. b) del decreto legislativo n. 286/2005, in quanto svolge l'attività di trasporto in modo professionale e non strumentale ad altre attività ed è documentata la sua iscrizione nel registro delle imprese quale impresa individuale che esercita, in modo professionale, non strumentale ad altre attività, l'attività di autotrasporto merci, su strada, per conto di terzi, verso il pagamento di un corrispettivo.

Le prestazioni da cui trae origine il credito al corrispettivo vantato dalla società opponente sono state tutte eseguite nell'anno 2015 e dalle schede di trasporto, allegate alle fatture accompagnatorie, emesse dalla ditta Implast Italia, prodotte in atti dalla creditrice, risulta indicato tanto il vettore S.D. Logistica S.r.l.s. quanto il sub vettore Autotrasporti Giulio Veneruso.

La norma in esame attribuisce, infatti, azione diretta al vettore, che abbia svolto un servizio di autotrasporto su incarico di altro vettore, a sua volta obbligato ad eseguire la prestazione in forza di contratto stipulato con precedente vettore o direttamente con il mittente, inteso come mandante effettivo della consegna nei confronti di tutti coloro che hanno ordinato il trasporto.

L'incostituzionalità della norma censurata farebbe venire meno la legittimazione del sub-vettore nei confronti del committente, in mancanza di un contratto tra loro.

Le censure in questione, costituendo vizio procedurale, esimono il giudice *a quo* dall'interpretazione orientata della norma oggetto della sollevata eccezione d'incostituzionalità.

L'autonomia del giudizio costituzionale comporta, altresì, che «non è necessario che vi sia un interesse sostanziale di una delle parti in ordine all'accoglimento o meno della questione, essendo, invece, sufficiente (...) che la norma di cui si dubita si ponga come necessaria ai fini della definizione del giudizio, essendo, poi, irrilevante questione di fatto se le parti del giudizio *a quo* si possano o meno giovare degli effetti della decisione con la quale si è chiuso il giudizio medesimo» (sentenza n. 241 del 2008). Ne discende che neppure la sopravvenuta definizione stragiudiziale del processo pendente davanti al giudice *a quo* o la sopravvenuta prescrizione del reato possono incidere, secondo la giurisprudenza della Corte, sulla rilevanza della questione (sentenze n. 154 del 2013 e n. 274 del 2011).

P. Q. M.

Visti gli articoli 134 Cost. 23 e seg., legge n. 87/1953, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art.1 -bis comma 2 lettera e), del decreto-legge 6 luglio 2010, n. 103 (Disposizioni urgenti per assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo (ed il sostegno della produttività nel settore dei trasporti)), convertito in legge 4 agosto 2010, n. 127, nella parte in cui inserisce l'art. 7-ter nel decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 286 (Disposizioni per il riassetto normativo in materia di liberalizzazione regolata dell'esercizio dell'attività di autotrasportatore) in riferimento all'art. 77 comma 2 della Costituzione.

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

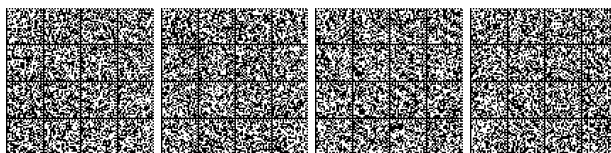
Sospende il procedimento sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza a:

- a) *Implast Italia S.r.l. e Autotrasporti Giulio Veneruso, parti costituite;*
- b) *Presidente del Consiglio dei ministri;*
- c) *P.M. presso la Procura del Tribunale di Nocera Inferiore;*
- d) *Presidenti della Camera e del Senato della Repubblica italiana.*

Nocera Inferiore, 3 settembre 2018

Il Giudice onorario di pace: PIETROSANTO



N. 10

Ordinanza dell'8 ottobre 2018 della Corte d'appello di Milano nel procedimento penale a carico di Z. M.

Reati e pene - Violazione degli obblighi di assistenza familiare in caso di separazione o di scioglimento del matrimonio - Mancata previsione dell'applicabilità delle pene previste anche nei confronti di colui che non adempia alle prescrizioni di natura economica stabilite in favore dei figli minorenni nati fuori dal matrimonio.

– Codice penale, art. 570-*bis* [, inserito dall'art. 2, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 21].

CORTE D'APPELLO DI MILANO

SEZ. I PENALE

La Corte d'appello di Milano/Sez. I Penale, riunita in Camera di consiglio nella persona dei signori:

dott. Paolo Enrico Carfi, Presidente;

dott.ssa Chiara Nobili, consigliere rel.;

dott.ssa Paola Di Lorenzo, consigliere;

All'udienza dell'8 ottobre 2018 ha pronunciato la seguente ordinanza di rimessione di questione di legittimità costituzionale dell'art. 570-*bis* codice penale in relazione agli articoli 3 e 30 Costituzione, nella parte in cui non prevede che la disciplina in esso prevista si applichi anche nei confronti di colui che non adempia alle prescrizioni di natura economica stabilite in favore di figli minori nati fuori dal matrimonio.

Oggetto del giudizio.

Il caso in esame, che rende opportuna la rimessione della questione di legittimità costituzionale sopra accennata, concerne un episodio di violazione degli obblighi di assistenza familiare posto in essere dall'*ex* convivente di fatto nei confronti dei figli minorenni, nati fuori dal matrimonio.

Più nel dettaglio, con sentenza in data 5 aprile 2016, emessa ad esito di giudizio abbreviato, il Tribunale di Milano dichiarava Z. M. responsabile del reato di cui all'art. 3 legge n. 54/2006 in relazione all'art. 570 codice penale, «perché si sottraeva agli obblighi di natura economica, omettendo di corrispondere in tutto o in parte alla *ex* convivente M T l'assegno mensile di mantenimento, di euro 600 sino al maggio 2014 e di euro 500 a far tempo dal giugno 2014, nei confronti dei figli M, nato nel 2006, e A, nata nel 2007 (decreto definitivo del Tribunale per i minorenni di Milano del 22 maggio 2014).

In , dal 6 febbraio 2014 in permanenza attuale)».

Nella sentenza si legge che l'imputato e la persona offesa hanno avuto un rapporto di convivenza nel corso del quale, nel 2006 e 2007, erano nati i figli M e A.

Interrottasi la convivenza, il Tribunale per i minorenni poneva a carico dell'imputato l'obbligo di versare per il mantenimento dei figli un assegno mensile di euro 600, poi ridotto ad euro 500 con provvedimento del 22 maggio 2014.

Z da maggio 2014 a marzo 2015 non aveva mai versato l'importo indicato, riprendendo parzialmente solo per i successivi mesi da aprile a ottobre.

Contro la sentenza di primo grado la difesa dell'imputato ha proposto l'appello che ha dato origine al presente procedimento.

Non manifesta infondatezza e rilevanza della questione.

In via preliminare si osserva che, nelle more del processo, è entrato in vigore il decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 21, il quale ha abrogato i reati di cui agli articoli 12-*sexies* legge 1° dicembre 1970, n. 898 e 3 legge 8 febbraio 2006, n. 54, introducendo, in loro sostituzione, la nuova fattispecie incriminatrice di cui all'art. 570-*bis* codice penale.

Non v'è dubbio che con tali interventi normativi il legislatore ha dichiaratamente inteso operare una mera trasposizione delle previgenti norme penali speciali all'interno del codice penale, in esecuzione del principio della «riserva di codice» stabilito dal nuovo art. 3-*bis* codice penale, introdotto dall'art. 1, comma 1, decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 21, in attuazione della delega contenuta nell'art. 1, comma 85, lettera g), legge 23 giugno 2017, n. 103, al fine di realizzare una tendenziale riconduzione delle fattispecie penali in quel corpo normativo, nell'ambito di un complessivo riordinamento della materia, come si può desumere anche dalla relazione ministeriale allo schema di decreto legislativo, laddove si afferma che il nuovo art. 570-*bis* codice penale «assorbe la previsione di cui all'art. 12-*sexies* legge n. 898/1970».



L'art. 3 legge n. 54/2006, con il richiamo all'art. 12-*sexies* l. cit., aveva trovato applicazione anche nei confronti dei figli minori nati fuori dal matrimonio. Ciò era avvenuto in virtù dell'insegnamento della giurisprudenza di legittimità che, facendo leva sul dettato dell'art. 4 comma 2 l. cit. (che prevede l'estensione di quelle disposizioni ai casi di «scioglimento, di cessazione degli effetti civili o di nullità del matrimonio, nonché ai procedimenti relativi ai figli di genitori non coniugati») aveva ritenuto configurabile il reato di omesso versamento dell'assegno periodico per il mantenimento, educazione e istruzione dei figli anche nel caso di violazione degli obblighi di natura economica derivanti dalla cessazione del rapporto di convivenza, affermando che «In tema di reati contro la famiglia, il reato di omesso versamento dell'assegno periodico per il mantenimento, educazione e istruzione dei figli, previsto dall'art. 12-*sexies* legge 1° dicembre 1970, n. 898 (richiamato dall'art. 3 legge 8 febbraio 2006, n. 54), è configurabile non solo nel caso di separazione dei genitori coniugati, ovvero di scioglimento, di cessazione degli effetti civili o di nullità del matrimonio, ma anche in quello di violazione degli obblighi di natura economica derivanti dalla cessazione del rapporto di convivenza. (In motivazione, la Corte ha precisato che, alla luce di un'interpretazione sistematica della disciplina sul tema delle unioni civili e della responsabilità genitoriale nei confronti dei figli, introdotta dalla legge 20 maggio 2016, n. 76 e dal decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154, che ha inserito l'art. 337-*bis* codice civile, l'art. 4, comma 2, legge 54 del 2006, in base al quale le disposizioni introdotte si applicano anche ai procedimenti relativi ai figli di genitori non coniugati, deve essere interpretato con riferimento a tutte le disposizioni previste dalla legge citata, comprese quelle che attengono al diritto penale sostanziale, in quanto una diversa soluzione determinerebbe una diversità di trattamento, accordando una più ampia e severa tutela penale ai soli figli di genitori coniugati rispetto a quelli nati fuori dal matrimonio)».(1)

Tale insegnamento, però, non risulta più praticabile per effetto dell'abrogazione dell'art. 3 cit., in conseguenza della quale è venuto meno il collegamento normativo che ne costituiva il fondamento: né il nuovo art. 570-*bis* codice penale (rimasta l'unica norma incriminatrice cui far riferimento) contiene alcun richiamo, sia pur indiretto, all'estensione della disciplina alle ipotesi diverse dalla separazione tra i coniugi.

Infatti la formulazione dell'articolo in esame, con l'espresso riferimento al «coniuge» quale soggetto attivo del reato, non permette un'interpretazione che non travalichi i limiti di un'interpretazione estensiva e non finisca per essere un'applicazione analogica *in malam partem* della disposizione penale, in violazione del principio di legalità.

Se, infatti, la vecchia disposizione contenuta nell'art. 4 legge n. 54/2006 estendeva, per quanto qui interessa, l'applicabilità degli articoli 12-*sexies* legge n. 898/1970 e 3 legge n. 54/2006 anche ai procedimenti relativi ai figli di genitori non coniugati, la nuova previsione non ha invece disciplinato in modo legislativamente analogo l'ipotesi di omesso versamento dell'assegno di mantenimento in favore di figli nati fuori dal matrimonio da genitori tra cui sia intercorso un mero rapporto di convivenza.

Si verifica dunque un vuoto normativo discontinuo rispetto al passato e alla giurisprudenza consolidata sotto la vigenza delle norme abrogate, non essendo possibile ricondurre alla previsione dell'art. 570-*bis* codice penale la tutela penale dei figli nati fuori dal matrimonio rispetto agli obblighi alimentari genitoriali di mantenimento, posto che tale norma non contiene alcun richiamo, neppure implicito, ai figli di genitori non coniugati.

Tale vuoto normativo comporterebbe, nel presente giudizio, l'assoluzione dell'imputato, perché il fatto non è più previsto dalla legge come reato: la rilevanza della questione è dunque evidente.

Peraltro, dal nuovo assetto normativo discende un'irragionevole diversità di trattamento, essendo accordata ai soli figli nati da genitori coniugati una tutela più ampia e severa rispetto a quelli nati fuori dal matrimonio, in patente contrasto con l'art. 3 Costituzione.

Il livello e la irragionevolezza di tale minor tutela confliggono con la costante perequazione della posizione dei figli nati da genitori conviventi rispetto a quelli nati da genitori legati da matrimonio che la giurisprudenza di legittimità e tutta la normativa introdotta dalle riforme sulle unioni civili hanno maturato nel corso degli ultimi anni.

Deve inoltre aggiungersi che gli obblighi dei genitori discendono dal rapporto di filiazione e non subiscono alcuna modifica a seconda che sia o meno intervenuto il matrimonio. Tanto contempla l'art. 30 Costituzione il quale, nel prevedere il dovere dei genitori di mantenere i figli, anche se nati fuori dal matrimonio, non consente certo di ritenere che la sanzione penale prevista a carico di coloro che omettano il versamento dell'assegno di mantenimento possa venir meno sol per il fatto che la rispettiva prole non sia nata da un rapporto di coniugio. È anzi evidente come la lettera della norma costituzionale imponga un canone di uguaglianza sostanziale che va a tutto beneficio dei figli, indipendentemente dalla posizione dei genitori. Canone di eguaglianza che non viene rispettato dalla nuova disposizione introdotta dall'art. 570-*bis* codice penale in aperto contrasto con la norma di rango superiore qui richiamata.

(1) Cass., Sez. 6, sent. n. 25267 del 6 aprile 2017- rv. 270030-



A parere di questa Corte d'appello, dunque, dovendosi ritenere che la norma di cui all'art. 570-bis codice penale vada necessariamente interpretata secondo il dato letterale, non essendo suscettibile di ampliamento per via interpretativa stante il divieto di analogia *in malam partem* in materia penale (art. 14 prel.), l'ipotizzato contrasto tra l'art. 570-bis codice penale e gli articoli 3 e 30 Costituzione deve essere sottoposto al vaglio della Corte costituzionale.

Tutto ciò premesso e considerato, la Corte d'appello di Milano.

P.Q.M.

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

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale perché si pronunci sulla legittimità costituzionale dell'art. 570-bis codice penale in relazione agli articoli 3 e 30 Costituzione, nella parte in cui non prevede che la disciplina in esso prevista si applichi anche nei confronti di colui che non adempia alle prescrizioni di natura economica stabilite in favore di figli minori nati fuori dal matrimonio;

Sospende il giudizio in corso;

Dispone che, a cura della cancelleria:

la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri;

la presente ordinanza sia comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento;

gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale.

Milano, 8 ottobre 2018

Il Presidente: CARFI

I consiglieri: NOBILI - DI LORENZO

19C00013

n. 11

Ordinanza del 16 ottobre 2018 del Giudice di pace di Venezia nel procedimento penale a carico di B.M.

Reati e pene - Abrogazione del reato di cui all'art. 594 cod. pen. (Ingiuria).

- Legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), art. 2, comma 3 [, lettera a), n. 2]; decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7 (Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili, a norma dell'articolo 2, comma 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67), art. 1, [comma 1,] lettera c).

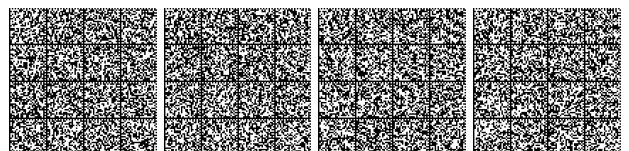
UFFICIO DEL GIUDICE DI PACE DI VENEZIA

Il Giudice di pace nel procedimento RGNR n. 2367/2014, Rg.GdP 393/2015, premesso che si procede penalmente nei confronti di B. M. nato a ... il ... per i fatti di cui alla seguente imputazione:

1) del reato p. e p. dagli articoli 81 comma 1 e 594 C. P. perché, a seguito della medesima condotta illecita offendeva l'onore e il decoro di R. S. proferendo nei confronti del predetto le seguenti espressioni: in data 8 settembre 2014 «coprofago, parassita, cornuto, becco»; in data 9 settembre 2014 «sei un coprofago, parassita e tutta la vita ti sarà un parassita»; in data 13 ottobre 2014 «sei un cacasotto, parassita, pidocchio, piattola»; nonché in data 21 ottobre 2014 sputandogli contro; fatti commessi nelle date sopraindicate;

2) del reato p. e p. dall'art. 595 codice penale per avere offeso la reputazione di R. S., scrivendo l'espressione «parassita» a lui riferita nel corpo di una missiva inviata a mezzo fax all'avv. V. F.; in Venezia in data 22 settembre 2014.

che la fattispecie di reato di cui al procedimento in oggetto riguarda il reato di ingiurie ex art. 594 codice penale (oltre al reato di diffamazione ex art. 595 c.p.), che è stato abrogato dall'art. 1, lettera c), del decreto legislativo n. 7 del 15 gennaio 2016 quale norma attuativa della legge delega n. 67 del 28 aprile 2014, art. 2, comma 3°;



Considerato che il giudice procedente dubita della legittimità costituzionale delle norme che hanno abrogato il suddetto reato di ingiuria punito dall'art. 594 cp; tanto premesso il giudice remittente osserva quanto segue.

1 - Inquadramento normativo.

L'oggetto del giudizio riguarda il reato di ingiuria previsto e punito dall'art. 594 c.p.. Tale reato è stato abrogato dell'art. lettera c), del decreto legislativo n. 7 del 15 gennaio 2016 quale norma attuativa della legge delega n. 67 del 28 aprile 2014, art. 2, comma 3. Di tali norme abrogative il remittente dubita della legittimità costituzionale. Il testo dell'art. 594 codice penale così disponeva:

«chiunque offende l'onore o il decoro di una persona presente è punito con la reclusione fino a sei mesi o con la multa fino a euro 516.

Alla stessa pena soggiace chi commette il fatto mediante comunicazione telegrafica o telefonica, o con scritti o disegni, diretti alla persona offesa.

La pena è della reclusione fino a un anno o della multa fino a euro 1.032 se l'offesa consiste nell'attribuzione di un fatto determinato.

Le pene sono aumentate qualora l'offesa sia commessa in presenza di più persone».

Nel procedimento avanti al Giudice di Pace il suddetto reato era punito con la multa da euro 258,00 fino ad euro 2.582,00 ed era inserito nel Capo II, Titolo XII del Libro II del codice penale riguardante i delitti contro l'onore.

L'onore costituisce uno dei beni fondamentali della persona umana riconosciuto tra i diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 della Costituzione, nei quali sono compresi il diritto alla vita, all'incolumità fisica e alla libertà personale. La stessa Corte costituzionale infatti lo annovera tra i beni e gli interessi inviolabili in quanto essenzialmente connessi con la persona umana (Corte costituzionale n. 86/1972 e n. 38/1973).

Si tratta quindi di un bene giuridico ascritto nel rango dei diritti essenziali, assoluti, personali, non patrimoniali, inalienabili, intrasmissibili, imprescrittibili, originari e innati, ed è estrinsecazione, nelle società democratiche, del fondamentale principio di uguaglianza di tutti gli esseri umani che trova le sue profonde radici nel principio del rispetto per ogni persona, per ogni essere umano, senza alcuna distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

In tale contesto il legislatore è intervenuto emanando le due richiamate leggi ordinarie che hanno abrogato la norma penale preposta alla tutela del suddetto bene giuridico tutelato dagli articoli 2 e 3 della Costituzione, quale diritto inviolabile della persona.

Il remittente dubita quindi della legittimità costituzionale delle suddette disposizioni normative rispetto agli articoli 2 e 3 della Carta Costituzionale.

Ulteriore profilo di dubbio della legittimità costituzionale delle leggi ordinarie abrogative dell'art. 594 c.p., va espresso sotto l'aspetto della violazione dei principi fondamentali dell'unione europea alla quale l'Italia aderisce.

L'art. 1 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea statuisce che «La dignità umana è inviolabile. Essa deve essere rispettata e tutelata». La dignità, che costituisce espressione ampia dei concetti di onore, decoro e rispetto, entra quindi nel tessuto della Carta Costituzionale attraverso gli articoli 10 e 117 come uno dei beni fondamentali da rispettare e tutelare.

Sotto questo ulteriore profilo il remittente dubita della legittimità delle disposizioni normative sottoposte a scrutinio per la violazione degli articoli 10 e 117 della Costituzione.

2. Sulla rilevanza della questione.

2.1 — La questione di legittimità costituzionale appare rilevante ai fini della decisione del presente giudizio sussistendo un nesso di pregiudizialità necessaria tra il giudizio *a quo* ed il giudizio di legittimità costituzionale. Ed invero nel vigente quadro normativo il giudice di pace sarebbe tenuto a dichiarare di non doversi procedere ex art. 129 codice di procedura penale dal reato di ingiurie perché il fatto non è più previsto dalla legge come reato.

Tuttavia il dubbio di legittimità costituzionale della norma abrogativa comporterebbe, in caso di declaratoria di illegittimità costituzionale, la riespansione della rilevanza penale del comportamento oggetto del reato di ingiurie con conseguente obbligo per il giudice di celebrare il processo e di verificare in dibattimento la sussistenza o meno della fattispecie delittuosa che potrebbe comportare la condanna dell'imputato.

Ne consegue che la questione di costituzionalità della norma abrogativa del reato di ingiuria possiede una incidenza attuale nel procedimento *a quo* perché ha ad oggetto la norma abrogativa del comportamento delittuoso in base al quale è stato instaurato il presente giudizio nei confronti dell'imputato.

2.2 — La rilevanza della questione appare sussistere anche sotto il profilo delle norme penali di favore e precisamente di norme abrogative di ipotesi delittuose. Il remittente è a conoscenza dell'indirizzo contrario alla sindacabilità delle norme penali



di favore, tuttavia lo scrivente ritiene che l'applicazione di tale orientamento porterebbe a conseguenze contrarie alla tutela della Costituzione. Si deve considerare infatti che se fosse preclusa la sindacabilità delle norme penali di favore, i dubbi di legittimità costituzionale sulle norme sicuramente applicabili nel giudizio *a quo* e ritenute dal giudice non manifestamente infondate, non potrebbero essere posti al sindacato della Corte con l'aberrante conseguenza che le norme penali di favore sfuggirebbero al controllo di costituzionalità precludendo lo strumento atto a garantire la preminenza della Costituzione sulla legislazione statale ordinaria.

Sul punto si richiama l'orientamento della Corte costituzionale (espresso a partire dalla sentenza n. 148/1983) in base al quale è possibile esperire il sindacato di costituzionalità anche sulle norme abrogative o che escludano la rilevanza penale di certi comportamenti poiché non è possibile concedere l'immunità a nessuna tipologia di norme della legislazione ordinaria rispetto alla Carta Costituzionale.

In tal senso si è espressa anche la successiva giurisprudenza della Corte costituzionale affermando la sindacabilità delle c.d. norme penali di favore ovvero di norme che stabiliscano, per determinati soggetti od ipotesi, un trattamento penalistico più favorevole di quello che risulterebbe dall'applicazione di norme generali e comuni (*cf.* Corte costituzionale n. 394/2006). In tale decisione si è altresì precisato che la Corte non può certo configurare nuove norme penali, ma non le sono precluse «le decisioni ablative di norme che sottraggono determinati gruppi di soggetti o di condotte alla sfera applicativa di una norma comune o comunque più generale» con la sola conseguenza «dell'automatica riespansione della norma generale o *comme*, dettata dallo stesso legislatore, al caso già oggetto di una incostituzionale disciplina derogatoria» (c.f.r. Corte costituzionale n. 394/2006). Sotto tale profilo si richiama infatti la recente decisione della Corte costituzionale nella quale venne dichiarata l'incostituzionalità della legge abrogativa del reato di associazione paramilitare, facendo rivivere la fattispecie penale (*cf.* Corte costituzionale n. 5/2014).

Alla luce di tale inquadramento il remittente ritiene quindi che alla Corte costituzionale non possa essere precluso lo scrutinio di costituzionalità di qualsivoglia norma costitutiva o abrogativa di fattispecie emanata dal legislatore con la forma di legge ordinaria.

3. Sulla non manifesta infondatezza.

Il requisito della «non manifesta infondatezza» della questione si ravvisa nell'effettiva e concreta consistenza della questione di legittimità che si esprime nei seguenti termini.

3.1 — Un primo aspetto di non manifesta infondatezza va ricondotto al fatto che le disposizioni abrogative del reato per cui è processo hanno determinato la fuoriuscita del bene dell'onore e del decoro dal sistema di tutela pubblicistica dei diritti fondamentali.

Si osserva infatti che non ci sono diritti inviolabili di cui all'art. 2 della Costituzione che non siano protetti anche dalle norme penali, proprio in virtù della massima tutela che ad essi viene garantita.

La stessa Corte costituzionale ha infatti ritenuto che gli articoli 2, 3 e l'art. 13, primo comma, della Costituzione riconoscano e garantiscano i diritti inviolabili dell'uomo, fra i quali rientrano quelli del proprio decoro, del proprio onore, della propria rispettabilità, riservatezza, intimità e reputazione, sanciti espressamente negli articoli 8 e 10 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo (*cf.* Corte costituzionale n. 38/1973).

Inoltre i concetti di onore e di decoro, uniti al concetto di reputazione, costituiscono tre fondamentali concetti che la giurisprudenza, la dottrina e anche le dottrine filosofiche, hanno ricondotto all'essenza concettuale del valore uomo identificato con il termine: dignità.

Il rispetto che ho per gli altri — scriveva Immanuel Kant — è il riconoscimento della dignità che è negli altri. Ed è proprio per dare un senso al «riconoscimento della dignità che è negli altri» che è sorta la necessità di tutelare normativamente la dignità di ogni essere umano. Dignità che è tutelata come diritto fondamentale nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea di Nizza (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* delle Comunità europee del 18 dicembre 2000), che proclama nell'art. 1 che: «La dignità umana è inviolabile. Essa deve essere rispettata e tutelata.»

Proprio tale fonte normativa, recepita nella nostra Costituzione in forza degli articoli 10 e 117, riconduce il concetto di dignità nel tessuto costituzionale rendendolo un diritto primo ed irrinunciabile della persona.

Non solo, ma la dignità come valore trova la propria implicita affermazione nel principio contenuto nell'art. 2 della Carta Costituzionale dove si stabilisce che: «la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo.»

In tale contesto si deve ritenere che la tutela dei diritti fondamentali ed inviolabili dell'essere umano, dei quali è parte fondamentale il concetto di dignità che comprende i concetti di onore e di decoro, possa essere garantita «sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità» soltanto attraverso le norme penali, poiché sono proprio le norme penali che sono poste, ontologicamente, a difesa dei diritti inviolabili dell'essere umano.



Diritti inviolabili dell'essere umano che debbono essere tutelati dalle norme penali, sia per l'efficacia deterrente della sanzione penale, che per l'inadeguatezza delle sanzioni amministrative o civili che appaiono inconciliabili a prevenire, ricomporre o reprimere le condotte lesive dei diritti fondamentali.

Nel caso di specie il legislatore ha approvato con legge ordinaria la contestuale abrogazione della fattispecie delittuosa dal codice penale ed ha introdotto una tutela privatistica del bene costituzionalmente protetto, utilizzando il medesimo testo del primo comma dell'art. 594 c.p., andando così a degradare il reato che tutela un bene di rilevanza costituzionale ad un illecito civile sottoposto unicamente al nuovo istituto della sanzione pecuniaria civile (art. 4 del decreto legislativo n. 7/2016) e ledendo, ad avviso del remittente, gli articoli 2 e 3 della Costituzione posti a tutela dei diritti fondamentali della persona, universalmente riconosciuti.

Inoltre tale normativa abrogativa, che ha cancellato la rilevanza penale di un diritto fondamentale della persona, appare incompatibile con i principi costituzionali espressi nell'art. 10 e nell'art. 117 della Carta Costituzionale poiché la potestà legislativa è stata esercitata dallo Stato con legge ordinaria senza rispettare i vincoli e i principi derivanti dagli obblighi internazionali e dalle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, tanto da violare apertamente il principio fondamentale della dignità umana espresso nell'art. 1 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea e gli artt. 8 e 10 della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo.

3.2 Un secondo aspetto di non manifesta infondatezza è quello relativo all'instaurazione di una difforme tutela sostanziale di fattispecie inerenti il medesimo diritto fondamentale costituzionalmente tutelato, generando la violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Le norme oggetto di scrutinio di costituzionalità hanno determinato, con l'avvenuta abrogazione dell'art. 594 c.p., una disparità di trattamento con fattispecie criminose inerenti il medesimo diritto fondamentale costituzionalmente protetto come appare di incontestabile evidenza nel caso di specie.

Ed invero l'art. 594 codice penale e l'art. 595 codice penale sono riconducibili alla stessa medesima *ratio* e allo stesso diritto fondamentale della dignità della persona composta dall'onore, decoro, reputazione e rispettabilità, che trovano identica tutela codificata in due articoli differenti del codice penale in relazione alla presenza dell'offeso (nell'ipotesi di ingiuria) o all'assenza dell'offeso (nell'ipotesi della diffamazione).

Con l'abrogazione del reato di ingiuria la tutela del diritto inviolabile della dignità nella sua declinazione dell'onore, decoro, rispettabilità è lasciata unicamente alla fattispecie di cui all'art. 595 codice penale e cioè al medesimo fatto commesso in assenza dell'offeso, con evidente lesione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

Le norme abrogative hanno infatti reso penalmente irrilevante la stessa medesima condotta punita dall'art. 595 codice penale qualora questa si sia verificata in presenza dell'offeso. In altri termini se l'offeso non è presente c'è il reato (di diffamazione), mentre se l'offeso è presente il reato non c'è.

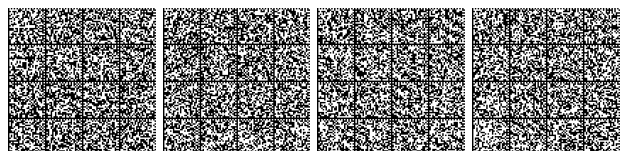
La lesione del principio di uguaglianza espresso dall'art. 3 della Costituzione appare, ad avviso del remittente, fondata, poiché nel caso di specie l'imputato deve rispondere del medesimo fatto avvenuto sia in presenza dell'offeso che in sua assenza. Ed invero per le frasi pronunciate dall'imputato e precisamente: «coprofago, parassita, cornuto, becco.. sei un coprofago, parassita e tutta la vita ti sarà un parassita.. sei un cacasotto, parassita, pidocchio, piattola», successivamente sputandogli addosso, la condotta è penalmente lecita (perché posta in essere in presenza dell'offeso); mentre per l'utilizzo della parola «parassita» (riportata nella lettera in assenza dell'offeso), la condotta è penalmente illecita.

Appare dunque contrastante con l'art. 3 della Costituzione il ritenere contemporaneamente una medesima condotta come penalmente lecita (quella punita dall'art. 594 codice penale) e come illecita (quella punita dall'art. 595 codice penale).

3.3 — Un terzo aspetto inerente la non manifesta infondatezza si riscontra sotto un ulteriore profilo. Esaminando l'ipotesi aggravata di cui al comma 4 dell'art. 594 codice penale che disponeva: «Le pene sono aumentate qualora l'offesa sia commessa in presenza di più persone», si comprende la disparità di trattamento voluta dal legislatore ordinario attraverso l'abrogazione integrale del reato di ingiurie e mantenendo però il reato di diffamazione.

La scelta di perseguire un fatto «comunicando con più persone» in assenza dell'offeso (diffamazione) e di non punire il medesimo fatto «Commesso in presenza di più persone» quindi in presenza dell'offeso (ingiuria), appare inugionevole, discriminante e in violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Basti pensare che rimane reato una lettera di lamentele inviata a Tizio e Caio sulle qualità di Sempronio, mentre non è più ipotesi di reato la lesione dell'onore e della dignità di una persona che viene offesa e ingiuriata pubblicamente, in un convegno o in una trasmissione televisiva, perché le più turpi, offensive e lesive frasi ingiuriose in presenza della persona offesa sono divenute penalmente lecite.



Anche sotto quest'ultimo profilo il remittente dubita della legittimità costituzionale delle norme abrogative del reato di ingiuria in quanto vi è una intrinseca irragionevolezza nella norma oggetto di scrutinio di costituzionalità perché tratta in modo difforme fattispecie che hanno ad oggetto l'identico diritto fondamentale costituzionalmente tutelato, andando così a ledere il principio di uguaglianza espresso dall'art. 3 della Costituzione.

Alla luce delle ragioni sopra esposte il giudice rimettente ritiene di non poter prescindere dall'applicazione al caso di specie delle norme abrogative in oggetto che si ritiene debbano essere sottoposte al vaglio di costituzionalità.

P.Q.M.

Il Giudice di pace di Venezia., letto l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87,

ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3°, della legge n. 67 del 28 aprile 2014 e dell'art. 1, lettera c), del decreto legislativo n. 7 del 15 gennaio 2016, nella parte in cui dispongono l'abrogazione dell'art. 594 codice penale per violazione degli articoli 2, 3, 10 e 117 della Costituzione, per la violazione dell'art. 1 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea e per la violazione degli articoli 8 e 10 della Convenzione europea sui diritti dell'Uomo;

dispone la sospensione del presente giudizio;

dà atto che della presente ordinanza è data lettura nel pubblico dibattimento alla presenza del pubblico ministero, dei difensori delle parti processuali, dell'imputato e della persona offesa parte civile, personalmente presenti;

ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

ordina che a cura della Cancelleria la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;

Venezia, 16 ottobre 2018

Il Giudice di Pace: PERTILE

19C00014

N. 12

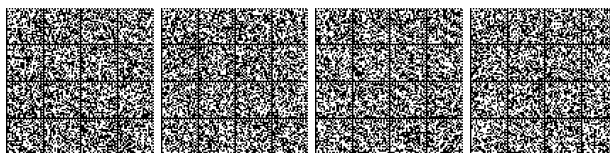
Ordinanza del 7 dicembre 2018 del Tribunale amministrativo regionale per il Molise sul ricorso proposto da Di Franco Luca e altri contro Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e Ministero della difesa

Amministrazione pubblica - Delega al Governo in materia di riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato - Principi e criteri direttivi per la riorganizzazione del Corpo forestale dello Stato e l'eventuale assorbimento del medesimo in altra Forza di polizia.

- Legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), art. 8 e, in particolare, art. 8 [comma 1], lettera *a*); decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177 (Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera *a*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), intero testo.

Amministrazione pubblica - Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato ai sensi dell'art. 8, comma 1, lettera *a*), della legge n. 124 del 2015 - Denunciato scioglimento del Corpo forestale dello Stato e assorbimento del suo personale nell'Arma dei carabinieri e nelle altre Forze di polizia ad ordinamento militare.

- Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177 (Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera *a*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), artt. 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 e 19.



IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL MOLISE

(SEZIONE PRIMA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 138 del 2018, proposto dai sigg.ri Luca Di Franco, Claudio Di Matteo, Emilio Di Stefano, Antonio Di Viesti e Daniele Gentile, rappresentati e difesi dagli avvocati Emanuela Mazzola e Vittorio Angiolini, con domicilio digitale come da p.e.c. da Registri di Giustizia, contro Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e Ministero della difesa, in persona dei rispettivi Ministri p. t., rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliati in Campobasso, via Garibaldi, n. 124;

Per l'annullamento, previa sospensione cautelare, dei seguenti atti: 1) il decreto del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, Corpo forestale dello Stato, Ispettorato Generale, a firma del Capo del Corpo forestale dello Stato, n. 81279 del 31 ottobre 2016, pubblicato nel Supplemento al Bollettino Ufficiale del Corpo forestale dello Stato in data 7 novembre 2016, con il quale gli odierni ricorrenti sono stati assegnati all'Arma dei carabinieri a decorrere dal 1° gennaio 2017; 2) tutti gli atti preordinati, presupposti, connessi, consequenziali e successivi ai provvedimenti impugnati; con contestuale istanza di delibazione della questione di legittimità costituzionale — sollevata espressamente col ricorso — dell'art. 8 della legge n. 124 del 2015, nella parte in cui delega il Governo a prevedere con decreto legislativo la riorganizzazione del Corpo forestale dello Stato e il suo eventuale assorbimento in altra Forza di polizia previo parere, anziché previa intesa, in sede di Conferenza unificata, e degli articoli 1, 2 e da 7 a 20 del decreto legislativo n. 177 del 2016, per violazione degli articoli 2, 3, 4, 5, 23, 35, 52, 76, 97, 117, comma 4, 118 e 120 Cost., ritenendosi la questione di legittimità rilevante e non manifestamente infondata; nonché per l'annullamento dei decreti di inquadramento e attribuzione del grado militare;

Visti il ricorso in riassunzione, i relativi allegati e le successive memorie dei ricorrenti;

Visti gli atti di costituzione in giudizio e la memoria difensiva di Ministero della difesa e Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 novembre 2018 il dott. Orazio Ciliberti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

I — I ricorrenti sono 5 dei 274 funzionari e operatori del Corpo forestale dello Stato che si erano rivolti al Tribunale amministrativo regionale Lazio per impugnare gli atti indicati in epigrafe (n.r.g. 13726/2016). Il detto Tribunale amministrativo regionale - sezione II-ter, con ordinanza n. 3491/2018, pubblicata in data 29 marzo 2018, ha dichiarato la propria incompetenza territoriale a conoscere la controversia con riferimento a una folta aliquota degli originari 274 ricorrenti, indicando i Tribunali territorialmente competenti, sulla base del criterio della sede di servizio al momento della proposizione del ricorso.

Con atto notificato il 21 aprile 2018 e depositato il 25 aprile 2018, i cinque ricorrenti, aventi sede di servizio nel Molise, riassumono il ricorso dinanzi a questo Tribunale amministrativo regionale, per chiedere l'annullamento, per quanto di interesse, del decreto del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, a firma del Capo del Corpo forestale dello Stato, n. 81279 del 31 ottobre 2016, pubblicato nel Supplemento al Bollettino Ufficiale del Corpo forestale dello Stato, in data 7 novembre 2016, con il quale i ricorrenti stessi sono stati assegnati all'Arma dei carabinieri a decorrere dal 1° gennaio 2017, nonché per l'annullamento dei decreti di inquadramento e attribuzione di grado militare, proponendo contestuale istanza di delibazione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge n. 124/2015, nella parte in cui delega il Governo a prevedere con decreto legislativo la riorganizzazione del Corpo forestale dello Stato e il suo eventuale assorbimento in altra Forza di polizia previo parere, anziché previa intesa, in sede di Conferenza unificata, nonché degli articoli 1, 2, 7 - 20 del decreto legislativo n. 177 del 2016, per violazione degli articoli 2, 3, 4, 5, 23, 35, 52, 76, 97, 117, comma 4, 118 e 120 Cost., ritenendo la questione di legittimità rilevante e non manifestamente infondata.

I ricorrenti deducono i seguenti motivi di diritto: 1) illegittimità derivata, violazione degli articoli 5, 97, 117, comma 4, 118 e 120 Cost.; 2) violazione degli art. 3, 23, 52, 76 e 77 Cost., illegittimità derivata, violazione e falsa applicazione degli articoli 2, 4 e 35 Cost.; 3) illegittimità derivata, violazione e falsa applicazione degli articoli 76 e 77 Cost.; 4) illegittimità del provvedimento impugnato, violazione dell'art. 12 del decreto legislativo n. 177/2016, violazione della legge n. 241/1990, vizio d'istruttoria, vizio di motivazione.



Con successiva memoria, i ricorrenti ribadiscono e precisano le proprie deduzioni e conclusioni.

Si costituiscono i Ministeri intimati, chiedendo — anche con successiva memoria — la reiezione del ricorso, perché inammissibile e infondato. Confutano i dedotti profili di incostituzionalità della legge.

All'udienza del 21 novembre 2018, la causa è introitata per la decisione.

II — Preliminarmente, il rimettente rileva la propria competenza e giurisdizione, attenendo la causa a una questione riguardante la materia del pubblico impiego non privatizzato (Tribunale amministrativo regionale Roma, sez. II, 22 settembre 2016 n. 9889) e potendosi applicare, ai fini della competenza, il criterio della sede di servizio, essendo stato impugnato, *in parte qua* e nei limiti dell'interesse dei ricorrenti, un atto plurimo (*cf.*: Tribunale amministrativo regionale Genova sez. I 26 febbraio 2015 n. 237; e nella specie Tribunale amministrativo regionale Roma, ordinanza 21 giugno 2017 n. 7212; Consiglio di Stato, ordinanza n. 3885 del 3 agosto 2017).

Sempre in via preliminare, si rileva che la mancata scelta dei ricorrenti di transitare ad altra Amministrazione civile, *ex art.* 12, comma 3, del decreto legislativo n. 177/2016, non equivale ad acquiescenza al trasferimento nei ruoli dell'Arma dei carabinieri, significando al più la volontà di non uscire dal comparto-sicurezza.

Ancora in via preliminare, ad avviso del Collegio, trattandosi dell'impugnazione di un atto plurimo, non appare necessaria la notifica ad un controinteressato, atteso che l'impugnazione deve intendersi, come evidenziato, *in parte qua* e nei limiti del proprio interesse. Ad ogni buon conto, la rimessione della questione di costituzionalità è da ritenersi come incidente del processo che non influisce sull'eventuale litisconsorzio.

III — I provvedimenti impugnati sono meramente esecutivi del decreto legislativo n. 177/2016, e più in particolare dell'art. 7, con il quale si è stabilito l'assorbimento del Corpo forestale dello Stato nell'Arma dei carabinieri, e dell'art. 12, col quale si è stabilito e disciplinato il transito del personale del disciolto Corpo forestale dello Stato nell'Arma dei carabinieri. Detto decreto legislativo n. 177 del 2016 è stato a sua volta adottato in virtù della delega conferita al Governo con la legge n. 124/2015, art. 8 comma 1 lettera *a*). Ne consegue che l'eventuale illegittimità costituzionale degli articoli 7 e 12 del decreto legislativo n. 177/2016 (oltre che, conseguentemente, degli altri articoli del medesimo decreto legislativo n. 177 del 2016, i quali disciplinano i regimi e procedimenti a valle dello scioglimento del Corpo forestale), nonché dello stesso art. 8, comma 1 lettera *a*), della legge n. 124/2015, determinerebbe la caducazione automatica dei provvedimenti impugnati o quantomeno la loro illegittimità derivata, con conseguente accoglimento del presente ricorso. In caso contrario, il ricorso dovrebbe essere respinto, non essendovi altre ragioni d'illegittimità denunciate dai ricorrenti.

IV — Tutto ciò premesso, il rimettente - anche sulla scorta di analoghi provvedimenti del Tribunale amministrativo regionale Abruzzo - Sezione staccata di Pescara (ord. n. 235/2017) e del Tribunale amministrativo regionale Veneto - Venezia (ord. n. 210/2018), dubita della legittimità costituzionale delle norme di seguito indicate, e chiede l'esame della questione, nell'ordine di graduazione dei motivi.

V — Sussiste l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge n. 124 del 2015 e del conseguente decreto legislativo n. 177/2016, per contrasto con gli articoli 5, 97, 117, comma 4, 118 e 120 della Costituzione.

Gli atti impugnati danno concreta attuazione al decreto legislativo n. 177 del 2016, a sua volta emanato in virtù della delega conferita al Governo dall'art. 8 della legge n. 124 del 2015. La delega stessa appare connotata da vizi d'incostituzionalità, consistenti nel non aver previsto un adeguato coinvolgimento delle Regioni (mediante il raggiungimento di un'intesa) nella riorganizzazione (o meglio, soppressione) del Corpo forestale dello Stato. Tali vizi, logicamente, si riverberano sul decreto legislativo delegato e sui provvedimenti attuativi impugnati.

Per comprendere quanto la soppressione del Corpo forestale dello Stato incida in maniera lesiva sull'alveo delle competenze legislative e amministrative regionali, occorre ricordare che la materia «agricoltura e foreste» rientrava nella competenza legislativa delle Regioni già con l'art. 117 della Costituzione del 1948 e che l'originario art. 118 assegnava alle Regioni, parallelamente, anche le relative funzioni amministrative.

A ridosso dell'entrata in vigore della Costituzione, il decreto legislativo n. 804/1948 stabilì che «il Corpo forestale dello Stato è, a tutti gli effetti, personale civile dello Stato» e che i suoi ufficiali, sottufficiali e guardie «sono esenti dal richiamo in servizio militare per istruzione o per mobilitazione» (la natura civile del Corpo, con tutto ciò che ne consegue, è stata confermata anche dalla legge n. 36 del 2004). Si noti che la trasformazione del Corpo, da istituzione militare a organizzazione di natura civile, era avvenuta anche in considerazione del nuovo ordinamento costituzionale che, appunto, ha previsto l'affidamento alle Regioni delle funzioni legislative e amministrative in materia di agricoltura e foreste. Nel dare attuazione al testo costituzionale, il decreto del Presidente della Repubblica n. 11 del 1972 ha poi effettivamente trasferito tali funzioni alle Regioni, insieme ai relativi personale e uffici, prevedendo all'art. 11, ultimo comma, che il Corpo forestale dello Stato «è impiegato dalle singole Regioni, nell'ambito del rispettivo territorio,



per l'esercizio delle funzioni trasferite». In seguito, l'art. 71 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, di attuazione della legge-delega sull'ordinamento regionale, ha confermato che il Corpo forestale dello Stato «è impiegato anche dalle Regioni». Infine, l'art. 70 del decreto legislativo n. 112 del 1998 ha trasferito alle Regioni «le competenze attualmente esercitate dal Corpo forestale dello Stato, salvo quelle necessarie all'esercizio delle funzioni di competenza statale». Da questa ricostruzione si evince come nell'ordinamento repubblicano, anche in attuazione dei principi di riconoscimento delle autonomie locali e del più ampio decentramento che lo informano (art. 5 Cost.), il Corpo forestale non è — né può essere — concepito come un'organizzazione all'esclusivo servizio dello Stato centrale ma, al contrario, è un plesso organizzativo importante di cui le Regioni si avvalgono per esercitare le proprie funzioni. In questo contesto è consequenziale e logico ritenere che una riduzione delle funzioni o delle risorse — a maggior ragione la soppressione — del Corpo, di cui la Corte costituzionale ha riconosciuto la «tradizione di unitarietà e di specifica competenza» (cfr.: sentenza n. 772 del 1988), incida in misura considerevole sulla possibilità concreta per le Regioni di esercitare le loro funzioni.

Il carattere peculiare del Corpo forestale — che è apparato statale posto al servizio delle Regioni — emerge anche dalla giurisprudenza costituzionale.

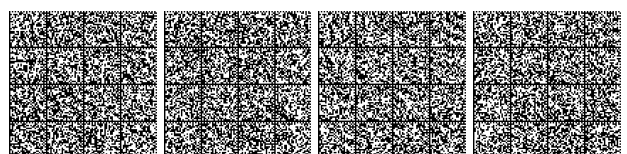
Già la sentenza n. 142 del 1972 sottolineava che le Amministrazioni regionali dispongono degli agenti del Corpo, osservando che questo «importa l'attribuzione alle stesse della titolarità di tutti i poteri di supremazia speciale necessari ad assicurare la piena utilizzazione di tale personale e la fedele attuazione delle direttive di politica forestale nel quadro di quella nazionale».

Il «peculiarissimo, se non atipico, doppio regime» degli uffici forestali periferici è stato confermato dalla sentenza n. 772 del 1988, con cui la Consulta ha evidenziato come, mentre per quanto riguarda le funzioni e gli uffici «risultano trasferite alle Regioni tutte le strutture organizzative periferiche che, a norma del decreto legislativo 12 marzo 1948, n. 804, facevano capo alla Direzione generale dell'economia forestale e montana del Ministero dell'agricoltura e foreste (ad eccezione delle stazioni forestali)», per quanto riguarda il personale addetto ai relativi uffici si è mantenuta «la sua permanenza nel Corpo forestale dello Stato (ad eccezione del c.d personale civile dello stesso Corpo, che viene trasferito alle Regioni con gli uffici)», personale che rimane statale, dunque, ma che «le singole Regioni possono utilizzare ...limitatamente all'esercizio delle funzioni trasferite», preservandone «l'unitarietà di struttura». Il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, «da un lato presuppone che rientri nei poteri della Regione stabilire l'organizzazione degli uffici e la distribuzione dei compiti fra i dipendenti che prestano servizio nelle varie strutture amministrative regionali; dall'altro, riconosce al Corpo forestale, come ordine autonomo e indipendente dalle Regioni, il pieno potere di disporre del proprio personale, nel senso di individuarne i nominativi più idonei, di scegliere da quali strutture interne possano essere distaccati, di mettere a disposizione delle Regioni, nei limiti stabiliti dalla legge, i dipendenti prescelti ed, eventualmente, di revocarne la destinazione presso le Regioni per comprovate esigenze interne».

La sentenza n. 772 del 1988 ha anche posto in luce come «il concreto efficace funzionamento degli Uffici forestali regionali può derivare soltanto dal pieno accordo e dalla leale collaborazione fra le singole Regioni e il Ministero dell'agricoltura e foreste. Per tale ragione, più che opportuno, è necessario che fra le due parti si stipulino convenzioni o intese in ordine all'impiego del personale del Corpo forestale dello Stato nell'Amministrazione regionale, in mancanza delle quali, dato il sistema positivamente stabilito, il principio costituzionale del buon andamento dell'azione amministrativa rischia seriamente di essere compromesso». La successiva sentenza n. 448 del 1990 ha ritenuto che sia legittimo per il Ministero dell'agricoltura avvalersi del Corpo forestale per svolgere controlli, in quanto «i controlli in questione, quindi anche l'utilizzazione del Corpo forestale, avvengono, come detto, "in collaborazione" tra Stato e Regioni».

La necessità di «apposite convenzioni fra le Regioni interessate e il Corpo forestale dello Stato» è stata affermata anche dalla sentenza della Corte n. 366 del 1992, con riferimento ai compiti di sorveglianza nelle aree naturali protette di rilievo nazionale o internazionale, mentre la sentenza n. 157 del 1995 ha rilevato come la gestione del servizio-aereo di spegnimento degli incendi «non può prescindere dalla necessità di un'intesa con le Regioni interessate e va inserito in un indispensabile quadro unitario», ricordando più in generale come il sistema di ripartizione di funzioni tra Stato e Regioni nei settori forestale, territoriale e agro-silvo-pastorale non possa «adeguatamente funzionare senza efficaci strumenti di cooperazione per cui, più che opportuno, è necessario che fra le due parti si stipulino convenzioni o intese in ordine all'impiego del personale».

Dalla segnalata giurisprudenza costituzionale emerge dunque la natura «bifronte» o co-funzionale del Corpo forestale, inquadrato nell'ambito dello Stato ma impiegato nell'esercizio di funzioni regionali e posto alle dipendenze delle Regioni, una natura che comporta il rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, quindi il perseguimento di intese tra i due enti, in ordine all'impiego del personale del Corpo stesso, pena la compromissione del buon andamento dell'azione amministrativa.



La necessità di un'intesa quale modalità concreta per garantire il principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5, 117, comma 4, 118 e 120 Cost., è confermata e rafforzata nel contesto del «nuovo» Titolo V della Costituzione, come riformato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, nel quale non c'è dubbio che la materia «agricoltura e foreste» sia rimasta di competenza legislativa regionale (*cf.*, tra le tante, Corte costituzionale, cent. n. 62 del 2013), insieme naturalmente alle relative funzioni amministrative, come ripartite dal decreto del Presidente della Repubblica n. 11/1972 e dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616/1977, nonché dal decreto legislativo n. 112/1998.

Da questo punto di vista, sono illuminanti le argomentazioni della recente sentenza della Consulta n. 251 del 2016 che ha dichiarato l'incostituzionalità di altre norme della stessa legge-delega n. 124 del 2015: la Corte ha ricordato che, quando s'intrecciano competenze normative statali e regionali senza che sia ravvisabile la prevalenza di una materia sulle altre, vi è una «concorrenza di competenze, che apre la strada all'applicazione del principio di leale collaborazione» in ossequio al quale «il legislatore statale deve predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a difesa delle loro competenze»; a questo proposito, l'«intesa in sede di Conferenza unificata» è stata individuata da costante giurisprudenza «quale strumento idoneo a realizzare la leale collaborazione tra lo Stato e le autonomie (*ex plurimis*, sentenza n. 88 del 2014, n. 297 e n. 163 del 2012), qualora non siano coinvolti interessi esclusivamente e individualmente imputabili al singolo ente autonomo (sentenza n. 1 del 2016)». La stessa sentenza n. 251 del 2016 ha affermato che l'intesa «si impone, dunque, quale cardine della leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati, adottati dal Governo sulla base dell'art. 76 Cost.» e, proprio su questa base, ha dichiarato l'incostituzionalità della legge n. 124 del 2015, nella parte in cui ha delegato il Governo a riorganizzare la dirigenza pubblica e a riordinare la disciplina del lavoro alle dipendenze delle Amministrazioni pubbliche, quella delle partecipazioni azionarie delle Amministrazioni pubbliche e quella dei servizi pubblici locali d'interesse economico «previo parere, anziché previa intesa, in sede di Conferenza unificata». Il principio appare pienamente applicabile al caso di specie. Il punto è che la «militarizzazione» del Corpo forestale impedisce in assoluto qualunque collaborazione funzionale con le Regioni del Corpo medesimo, giacché è assodato che le Regioni non possano in alcun modo disporre di forze militari, sulle quali è prevista una competenza esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lettera d, Cost.).

Si verifica una concorrenza di materie ascritte alla competenza dei diversi Enti: se in linea di principio può ritenersi che lo Stato possa emanare norme sulla condizione giuridica degli appartenenti al Corpo forestale, che è rimasto inquadrato tra il personale statale, anche per salvaguardarne l'unitarietà di struttura, non c'è dubbio che venga in rilievo la competenza legislativa regionale in materia di «agricoltura e foreste».

In questo quadro, sarebbe stato indispensabile che la «riorganizzazione» (o, meglio, la soppressione) del Corpo forestale dello Stato — già reso funzionale ai compiti istituzionali delle Regioni — fosse realizzata mediante una «intesa» in Conferenza unificata, mentre è da ritenersi insufficiente il mero «parere», inidoneo ad assicurare l'adeguata salvaguardia delle competenze e degli interessi regionali.

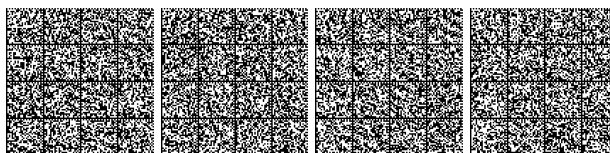
Il fatto che la legge-delega abbia previsto la soppressione del Corpo forestale solo come «eventuale» avrebbe reso ancor più necessario lo strumento dell'intesa, quale modalità per soppesare attentamente i pro e i contro della scelta legislativa delegata, anche in relazione al principio del buon andamento di cui all'art. 97 Cost., con riferimento alle funzioni amministrative esercitate dalle Regioni avvalendosi del Corpo stesso.

Risulta quindi incostituzionale, per violazione degli articoli 5, 97, 117, comma 4, 118 e 120, l'art. 8 della legge n. 124 del 2015, nella parte in cui delega il Governo a provvedere con decreto legislativo alla riorganizzazione del Corpo forestale dello Stato e al suo eventuale assorbimento in altra Forza di polizia previo parere, anziché previa intesa, in sede di Conferenza unificata. Ne consegue che è costituzionalmente illegittimo, nella sua interezza, anche il decreto legislativo n. 177 del 2016 che ha attuato quella delega.

VI — È appena il caso di aggiungere che appaiono condivisibili e vengono pertanto qui riproposti in modo pedissequo gli ulteriori profili di incostituzionalità delle leggi ordinarie statali in esame, già evidenziati con le citate ordinanze di rimessione del Tribunale amministrativo regionale Pescara e del Tribunale amministrativo regionale Venezia.

Ci si riferisce, in primo luogo, all'illegittimità costituzionale del decreto legislativo n. 177 del 2016, articoli 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 e 19, nella parte in cui hanno disposto lo scioglimento del Corpo forestale dello Stato e l'assorbimento del suo personale nell'Arma dei carabinieri e nelle altre Forze di polizia ad ordinamento militare, per contrasto con gli articoli 2, 3 commi 1 e 2, 4, 76 e 77 comma 1 della Costituzione, secondo quanto si specificherà in dettaglio nel rilevare i singoli profili di incostituzionalità.

VI — 1 — Si ravvisa la violazione degli articoli 2 e 4 della Costituzione, in particolare dell'art. 2, laddove non è stato rispettato il principio di autodeterminazione del personale del Corpo forestale nel consentire le limitazioni, all'esercizio di alcuni diritti costituzionali, derivanti dall'assunzione non pienamente volontaria dello *status* di militare;



dell'art. 4, laddove il rapporto di impiego e di servizio appare radicalmente mutato con l'assunzione dello *status* di militare, pur in mancanza di una scelta pienamente libera e volontaria da parte dei dipendenti del Corpo forestale. Si ravvisa, inoltre, la violazione degli articoli 76 e 77 comma 1 della Costituzione, laddove, in contrasto con la precedente tradizione normativa, quindi coi principi e criteri direttivi di delegazione, non è stato consentito al personale del disciolto Corpo forestale di scegliere di transitare in altra Forza di Polizia a ordinamento civile.

Lo scioglimento del Corpo forestale dello Stato e l'assorbimento della maggior parte delle sue funzioni e personale nell'Arma dei carabinieri è stato disposto dagli articoli 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 e 19 del decreto legislativo n. 177 del 2016, in attuazione della delega conferita dall'art. 8 comma 1 lettera a) della legge n. 124 del 2015. Il Governo era delegato a provvedere alla riorganizzazione del Corpo forestale dello Stato e all'eventuale assorbimento del medesimo in altra Forza di polizia salvaguardando le professionalità esistenti, le specialità e l'unitarietà delle funzioni da attribuire, assicurando la necessaria corrispondenza tra le funzioni trasferite e il transito del relativo personale. Ma il Governo ha attuato tale delega disponendo l'assorbimento del Corpo forestale nell'Arma dei carabinieri, facendo confluire in quest'ultima quasi tutte le sue funzioni e il personale a esse preposto. In particolare, l'art. 7 comma 1 del decreto legislativo n. 177/2016 ha disposto che: «Il Corpo forestale dello Stato è assorbito nell'Arma dei carabinieri, la quale esercita le funzioni già svolte dal citato Corpo previste dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto, fermo restando quanto disposto dall'art. 2, comma 1, e ad eccezione delle competenze in materia di lotta attiva contro gli incendi boschivi e spegnimento con mezzi aerei degli stessi, attribuite al Corpo nazionale dei Vigili del fuoco ai sensi dell'art. 9, nonché delle funzioni attribuite alla Polizia di Stato e al Corpo della Guardia di finanza ai sensi dell'art. 10 e delle attività cui provvede il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, ai sensi dell'art. 11». Conseguentemente, il comma 2 dell'art. 7 ha rideterminato le funzioni attribuite all'Arma dei carabinieri, includendovi quelle del disciolto Corpo forestale dello Stato; l'art. 8 ha disposto la riorganizzazione dell'Arma dei carabinieri in conseguenza dell'assorbimento del Corpo forestale dello Stato; l'art. 9 l'attribuzione al Corpo nazionale dei Vigili del fuoco di specifiche competenze del Corpo forestale dello Stato; l'art. 10 l'attribuzione alla Polizia di Stato e al Corpo della Guardia di finanza di specifiche funzioni; l'art. 11 l'attribuzione delle residuali funzioni del Corpo forestale dello Stato (in materia di rappresentanza e tutela degli interessi forestali nazionali in sede europea e internazionale; certificazione in materia di commercio internazionale e di detenzione di esemplari di fauna e di flora minacciati di estinzione; tenuta dell'elenco degli alberi monumentali) al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

L'art. 12 ha quindi rideterminato l'aumento delle piante organiche dell'Arma dei carabinieri, del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, della Polizia di Stato, della Guardia di finanza e del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali in misura corrispondente al personale destinato alle funzioni a essi trasferite. Detto articolo disciplina anche le modalità del transito del personale (oltre che dei mezzi) del Corpo forestale nell'Arma dei carabinieri, nel Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, nella Polizia di Stato, nella Guardia di finanza e nel Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, oltre che, a domanda, in altre Amministrazione che sono «individuate, preferibilmente tra quelle che svolgono funzioni attinenti alle professionalità del personale da ricollocare».

Continuando nell'esame degli articoli del decreto legislativo n. 177 del 2016 che hanno disposto lo scioglimento del Corpo forestale, si rileva che l'art. 13 disciplina gli aspetti contabili e gestionali del transito del personale e dei mezzi del disciolto Corpo forestale nelle altre Forze di polizia; l'art. 14 disciplina il neo costituito ruolo forestale dell'Arma dei carabinieri e introduce l'art. 2214-*quater* al decreto legislativo n. 66/2010 (testo unico sull'ordinamento militare), il quale al comma 2 prevede ora che «Il personale del Corpo forestale dello Stato transitato nell'Arma dei carabinieri assume lo stato giuridico di militare»; gli articoli 15, 16 e 17 disciplinano l'inquadramento nei ruoli rispettivamente dei Vigili del fuoco, della Guardia di finanza e della Polizia di Stato, del personale del Corpo forestale transitato in tali Amministrazione del comparto-sicurezza; l'art. 18 detta le disposizioni transitorie riguardanti il trasferimento all'Arma dei carabinieri dei rapporti attivi e passivi intestati al disciolto Corpo forestale, nonché la disciplina dei procedimenti pendenti riguardanti il rapporto di lavoro e di quiescenza del personale transitato nelle varie Forze di polizia; l'art. 19 infine contiene norme di carattere finanziario.

Ad avviso del rimettente, sono violati gli articoli 2 e 4 della Costituzione, in particolare l'art. 2, laddove non è stato rispettato il principio di autodeterminazione del personale del Corpo forestale nel consentire le limitazioni, all'esercizio di alcuni diritti costituzionali, derivanti dall'assunzione non pienamente volontaria dello *status* di militare (*cf.* l'art. 1465, comma 1, del decreto legislativo n. 66 del 2010, ove peraltro appare delegificata la regolamentazione di tali limiti a differenza di quanto previsto dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 545 del 1986; nonché l'art. 1475, comma 2, del decreto legislativo n. 66 del 2010, con specifico riferimento ai diritti sindacali); e l'art. 4, laddove il rapporto di impiego e di servizio appare radicalmente mutato con l'assunzione dello *status* di militare, pur in mancanza di una scelta pienamente libera e volontaria da parte degli appartenenti al personale del Corpo forestale.



La mancata previsione, ovvero la notevole e importante limitazione della facoltà di scelta, nel senso di poter mantenere il precedente stato senza dover rinunciare all'esercizio delle funzioni di polizia, quindi la mancata previsione della possibilità di scegliere di transitare in altra Forza di polizia col medesimo ordinamento, si pone in contrasto con la tradizione normativa rispettata dal legislatore in analoghe riforme e ciò connota sotto un particolare profilo l'illegittimità costituzionale del decreto delegato, laddove il Governo, nell'interpretare i principi e criteri direttivi, non ha optato per un'attuazione conforme alla tradizione normativa (*cf.*: Corte costituzionale, sentenza n. 340 del 2007) ed ha scelto la militarizzazione obbligatoria (ovvero a facoltà limitatissima) del personale del Corpo forestale, salva la penalizzante rinuncia di quest'ultimo all'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria (e dei migliori trattamenti economici ad esse connesse) e, comunque, per contingenti di mobilità verso altre Amministrazioni civili assai limitati nel numero.

Per fare un confronto storico, in occasione della «smilitarizzazione» della Polizia di Stato, con l'art. 107 della legge n. 121 del 1981, fu prevista la facoltà per il personale di transitare in altro Corpo militare o in altra Amministrazione civile dello Stato, e con il decreto legislativo n. 551 del 1981 tale possibilità è stata regolamentata. Viceversa, tale facoltà è enormemente limitata nella fattispecie in esame. Sotto tale profilo, appaiono violati gli articoli 76 e 77 comma 1 della Costituzione, laddove non sono stati rispettati i principi in materia di delegazione legislativa.

VI — 2 — Sussiste poi la violazione, sotto altro profilo, dei principi e criteri direttivi della delega, e quindi degli articoli 76 e 77, comma 1, della Costituzione, nel procedimento delineato dal Governo nell'art. 12 cit., laddove il transito ad altra Forza di polizia, anche a ordinamento militare, diversa da quella che ha assorbito il Corpo, non è stato previsto come facoltativo bensì come obbligatorio.

La legge delega disponeva, tra i suoi criteri e principi direttivi, che avvenisse «in caso di assorbimento del Corpo forestale dello Stato, anche in un'ottica di razionalizzazione dei costi, il transito del personale nella relativa Forza di polizia», nonché la facoltà di transito «in un contingente limitato, previa determinazione delle relative modalità, nelle altre Forze di polizia, in conseguente corrispondenza delle funzioni alle stesse attribuite e già svolte dal medesimo personale, con l'assunzione della relativa condizione». In sostanza, il transito nella Forza di polizia assorbente può essere delineato come obbligatorio, quindi dar luogo a procedure di mobilità limitata e successivo collocamento in disponibilità del personale che non vi prestava adesione; mentre quello nelle altre Forze di polizia, anche a ordinamento militare, deve essere facoltativo, essendo prevista la «facoltà di transito» e la conseguente «assunzione della relativa condizione» (è appena il caso di evidenziare che il senso proprio delle espressioni utilizzate rende palese che la facoltà di transito è riferita al personale e non al legislatore delegato nel prevederla). Viceversa, il Governo non si è attenuto a tali criteri e principi direttivi, ma ha reso obbligatorio il transito nelle Forze di polizia a ordinamento militare, quando invece il tenore testuale della legge delega («facoltà di transito» e conseguente «assunzione della relativa condizione») deponesse chiaramente per il transito nelle Forze di polizia ad ordinamento militare, con conseguente assunzione della condizione di militare, solo previa scelta volontaria, conformemente del resto ai principi generali dell'ordinamento.

Ciò ha rilievo nella presente controversia, perché i ricorrenti sono stati destinati all'Arma dei carabinieri, venendo così frustrata la loro aspirazione a permanere nel comparto sicurezza senza entrare a far parte di una Forza di polizia ad ordinamento militare.

VI — 3 — Sussiste la violazione dell'art. 3, commi 1 e 2, della Costituzione, laddove la scelta operata dal Governo di militarizzare il personale del disciolto Corpo forestale, a fronte del notevole sacrificio imposto al personale stesso, non appare proporzionale allo scopo del mantenimento dell'efficienza che al Corpo è sempre stata riconosciuta; nonché la violazione degli articoli 76 e 77, comma 1, della Costituzione per il contrasto, della scelta di «rimilitarizzare» il Corpo forestale, con la precedente tradizione normativa riguardante sia le altre Forze di polizia che lo stesso Corpo forestale.

Si ritiene che tutti i menzionati articoli del decreto legislativo n. 177 del 2016 siano illegittimi, per violazione degli articoli 2 e 4 della Costituzione, laddove impongono al personale del disciolto Corpo forestale dello Stato di transitare in altra Forza di Polizia a ordinamento militare, pena l'assoggettamento a procedure di mobilità di esito incerto, che possono determinare un peggioramento delle condizioni economiche e di *status* e finanche il collocamento in disponibilità per 24 mesi, con riduzione dello stipendio all'80%.

Trattandosi, come evidenziato, di una profonda innovazione rispetto al sistema previgente, la previsione si sarebbe dovuta rinvenire nella legge delega in modo esplicito o comunque dovrebbe essere giustificabile, quantomeno implicitamente, alla luce dei principi e criteri direttivi della stessa legge di delegazione (*cf.*: Corte costituzionale, sentenze n. 239 del 2003 e n. 170 del 2007). Come noto, infatti, nell'ambito del sindacato di legittimità costituzionale di un provvedimento legislativo delegato occorre da un lato esaminare le norme che devono determinare l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla delega, tenendo conto del complessivo contesto di norme in cui si collocano e si individuano le ragioni e le finalità poste a fondamento della legge di delegazione; e dall'altro le norme poste dal



legislatore delegato, che devono risultare compatibili coi principi e criteri direttivi della delega (*cf.*: sentenze n. 54 del 2007; n. 280 del 2004; n. 199 del 2003). Inoltre, soprattutto qualora, come nella specie, la delega abbia a oggetto soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente, ciò appare costituzionalmente legittimo soltanto se siano stabiliti principi e criteri direttivi volti a definire in tal senso l'oggetto della delega e a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato (*cf.*: sentenze n. 239 del 2003; n. 354 del 1998; 170 del 2007). Viceversa, nulla nella legge delega sembra consentire al Governo di ritenersi espressamente autorizzato a «militarizzare» il personale del disciolto Corpo forestale dello Stato, quindi a mutare la condizione di quanti vogliono continuare a svolgere le pregresse funzioni e a esercitare le loro professionalità. Né la «militarizzazione» si pone come scelta obbligata o rinvenibile implicitamente nei criteri della legge delega, i quali viceversa sul punto avrebbero semmai dovuto condurre a una scelta opposta.

Non appare affatto un dato di comune esperienza o logica ritenere che la mera «militarizzazione» comporti una maggior efficienza ed efficacia organizzativa, al punto da ritenere che tale scelta risulti obbligata al fine di realizzare la razionalizzazione dei costi imposta dalla legge delega, anche alla luce dell'art. 97 della Costituzione. Sotto questo specifico aspetto, quindi, la scelta del Governo non si presenta neanche del tutto razionale, con conseguente violazione dell'art. 3, commi 1 e 2, della Costituzione, atteso che la scelta della militarizzazione, a fronte del notevole sacrificio imposto al personale, non appare proporzionale allo scopo perseguito del mantenimento dell'efficienza che al Corpo è sempre stata riconosciuta (*cf.*: Corte costituzionale, sentenza n. 223 del 2012 e la relazione al disegno di legge n. 1535 della Camera della XIV legislatura, poi divenuta base documentale per la legge n. 36 del 2004).

Con specifico riguardo al Corpo forestale dello Stato, la scelta del Governo si presenta in netto contrasto con la precedente tradizione normativa e le precedenti scelte del legislatore (*cf.*: il parere n. 1183 del 2016 del Consiglio di Stato ove si ammette chiaramente che la «trasformazione di un corpo di polizia civile in militare rappresenta un'inversione di tendenza rispetto alla linea seguita dal legislatore nella riforma della Polizia di Stato - legge n. 121 del 1981 - del Corpo della Polizia penitenziaria - legge n. 395 del 1990 - e per ultimo del Corpo forestale dello Stato - legge n. 36 del 2004» e che solo «prima della completa smilitarizzazione del Corpo forestale, al di là dello *status* formale degli appartenenti ai Corpi sopra menzionati, il loro ordinamento, ivi compreso quello del Corpo forestale, era qualificabile come "militare", con la conseguenza che la distinzione fra quest'ultimo e l'Arma si attenuava in modo molto netto»). Appare evidente come tale «militarizzazione» si ponga quantomeno in controtendenza rispetto alla legislazione preesistente sia in senso generale con riguardo alle altre Forze del comparto-sicurezza, sia in particolare con riguardo allo stesso Corpo forestale dello Stato il cui ordinamento civile, sul piano dell'efficienza, era stato confermato dal legislatore poco più di un decennio fa, con la legge n. 36 del 2004.

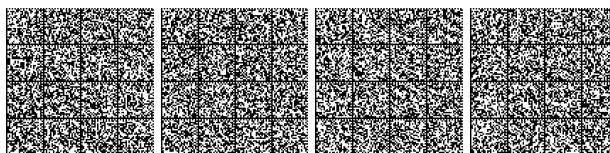
Secondo un pacifico orientamento della Corte costituzionale, il legislatore delegato non può mai, non solo derogare ai principi ispiratori della delega, ma neanche porsi in contrasto con la tradizione precedente, dettando arbitrariamente principi innovativi, atteso che, per quanta ampiezza di scelta legislativa possa a questo riconoscersi, il libero apprezzamento del legislatore delegato non può assurgere a principio o criterio direttivo, in quanto agli antipodi di una legislazione vincolata, quale è, per definizione, la legislazione su delega (*cf.*: Corte costituzionale, sentenza n. 340 del 2007).

Inoltre, il Governo, in sede di legislazione delegata, non può mai innovare discrezionalmente una disciplina, «in mancanza di principi e criteri direttivi», da parte del legislatore delegante, «idonei a circoscrivere le nuove scelte discrezionali dell'esecutivo» (*cf.*: Corte costituzionale, sentenza n. 427 del 2000; Corte costituzionale, sentenza n. 162 del 2012).

Tali considerazioni evidenziano come il Governo, nel caso di specie, abbia agito arbitrariamente, innovando in modo radicale l'ordinamento preesistente senza puntuale delega e a fronte di altre soluzioni possibili e meglio rispondenti alla tradizione normativa e ai principi generali dell'ordinamento stesso, oltre che meglio rispondenti anche alla lettera della legge delega; quindi, in sostanza il legislatore delegato si è appropriato di una discrezionalità riservata al legislatore parlamentare (come noto, per quanto ampia possa essere ritenuta la discrezionalità del Governo, ciò non può però condurre ad interventi che sovvertono il ruolo del Parlamento nell'ordinario sistema di produzione normativa previsto dalla Costituzione; *cf.*: Corte costituzionale, sentenze n. 340 del 2007 e n. 171 del 2007).

Tra l'altro, le ambiguità testuali della legge delega, non chiarite anzi esaltate dai lavori preparatori, accentuano la responsabilità del legislatore delegato, il quale deve procedere all'approvazione di norme che si mantengano quanto più aderenti al significato testuale della delega stessa e al complessivo contesto normativo, quindi anche alla tradizione normativa precedente (*cf.*: Corte costituzionale, sentenza n. 127 del 2017).

Da tutte le precedenti considerazioni discende, ad avviso del rimettente, la violazione degli articoli 76 e 77 comma 1 della Costituzione.



La genericità dei principi e criteri direttivi, quindi la violazione degli articoli 76 e 77 comma 1 della Costituzione, non riguarda solo la «militarizzazione» del personale del disciolto Corpo forestale dello Stato, ma anche la soppressione del medesimo Corpo; tale aspetto verrà meglio illustrato con riferimento ai dubbi di legittimità costituzionale che riguardano, ad avviso del rimettente, la stessa legge di delegazione.

VI — 4 — Violazione degli articoli 76 e 77, comma 1, della Costituzione, sotto ulteriore profilo, laddove il Governo ha scelto di assorbire il Corpo forestale in una Forza di polizia a ordinamento militare e non civile, così violando in via diretta il contenuto della delega che, tra l'altro, imponeva la salvaguardia delle peculiarità ordinamentali e la facoltà di scelta per il personale ai fini del transito in altre Forze di polizia, ove ne derivasse un mutamento della condizione da civile a militare.

Gli esposti principi e criteri direttivi richiedevano che il Governo, in caso di assorbimento del Corpo forestale in altra Forza di polizia, oltre alla salvaguardia delle professionalità esistenti, dovesse assicurare unitamente al «transito del personale nella relativa Forza di polizia», anche «la facoltà di transito, in un contingente limitato, previa determinazione delle relative modalità, nelle altre Forze di polizia, in conseguente corrispondenza delle funzioni alle stesse attribuite e già svolte dal medesimo personale, con l'assunzione della relativa condizione».

Da tali principi e criteri si desume che, in caso di assorbimento del Corpo forestale in altra Forza di polizia (opzione di cui il Governo appunto si è avvalso), l'unica soluzione rispettosa della delega fosse il suo assorbimento nella Polizia di Stato, atteso che il mutamento della condizione, quindi l'acquisto della condizione di militare era prevista solo come opzione facoltativa nel caso di transito nelle altre Forze di polizia, diverse da quella assorbente. Pertanto, nelle Forze di polizia a ordinamento militare, stando al senso proprio delle parole usate nella delega, il transito del personale del disciolto Corpo forestale sarebbe dovuto avvenire solo come opzione facoltativa, con il conseguente acquisto della relativa «condizione» (di militare). Si tratta di un'interpretazione, oltre che aderente al senso letterale delle parole utilizzate, anche maggiormente rispettosa dei principi del nostro ordinamento, in cui appunto l'acquisto della condizione di militare è sempre conseguente a un atto di volontà del singolo.

Di qui la dedotta violazione degli articoli 76 e 77, comma 1, della Costituzione.

VII — Sussiste poi una illegittimità costituzionale dell'art. 8, lettera *a*), della legge delega n. 124 del 2015 e del conseguente decreto legislativo n. 177/2016, per contrasto con gli articoli 3, commi 1 e 2, 9, 32, 76, 77, comma 1, ed 81 della Costituzione, laddove essa ha delegato il Governo, in maniera del tutto generica e affidata alla scelta arbitraria di quest'ultimo, l'eventuale assorbimento del Corpo forestale dello Stato in altra Forza di polizia.

L'art. 8, lettera *a*), della legge n. 124 del 2015 ha disposto il «riordino delle funzioni di polizia di tutela dell'ambiente, del territorio e del mare, nonché nel campo della sicurezza e dei controlli nel settore agroalimentare, conseguente alla riorganizzazione del Corpo forestale dello Stato ed eventuale assorbimento del medesimo in altra Forza di polizia, fatte salve le competenze del medesimo Corpo forestale in materia di lotta attiva contro gli incendi boschivi e di spegnimento con mezzi aerei degli stessi da attribuire al Corpo nazionale dei vigili del fuoco con le connesse risorse e ferme restando la garanzia degli attuali livelli di presidio dell'ambiente, del territorio e del mare e della sicurezza agroalimentare e la salvaguardia delle professionalità esistenti, delle specialità e dell'unitarietà delle funzioni da attribuire, assicurando la necessaria corrispondenza tra le funzioni trasferite e il transito del relativo personale»... «2) in caso di assorbimento del Corpo forestale dello Stato, anche in un'ottica di razionalizzazione dei costi, il transito del personale nella relativa Forza di polizia, nonché la facoltà di transito, in un contingente limitato, previa determinazione delle relative modalità, nelle altre Forze di polizia, in conseguente corrispondenza delle funzioni alle stesse attribuite e già svolte dal medesimo personale, con l'assunzione della relativa condizione, ovvero in altre amministrazioni pubbliche, di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nell'ambito delle relative dotazioni organiche, con trasferimento delle corrispondenti risorse finanziarie».

VII — 1 — Sussiste la violazione degli articoli 3, commi 1 e 2, 9, 32, 81 della Costituzione, laddove si consente al Governo di provvedere alla soppressione del Corpo forestale dello Stato (con assorbimento in altra Forza di polizia), pur riconoscendosi ad esso piena efficienza e competenza e volendo solo mantenere gli attuali livelli di presidio ambientale e salvaguardare le professionalità esistenti, al limitato scopo di attuare non meglio definite e dimostrabili esigenze di razionalizzazione dei costi.

Come noto, secondo la Corte costituzionale, il diritto alla tutela e alla salvaguardia del bene ambiente rappresenta un diritto fondamentale della persona che si rinviene negli articoli 9 e 32 della Costituzione (*cf.*: Corte costituzionale, sentenza n. 641 del 1987). Poiché il diritto alla tutela e salvaguardia dell'ambiente rientra nell'ambito di tutela del diritto alla salute, deve ritenersi che anch'esso sia un diritto incompressibile, non sacrificabile per mere esigenze di bilancio e risparmio di spesa (*cf.*: Corte costituzionale, sentenza n. 275 del 2016).



Ciò nonostante, tra i criteri e i principi direttivi esposti nella delega, oltre a un generico richiamo alla garanzia degli attuali livelli di presidio dell'ambiente e alla salvaguardia delle professionalità esistenti, delle specialità e dell'unitarietà delle funzioni da attribuire, non si evincono ragioni di tale accorpamento salvo quella relativa alla «razionalizzazione dei costi».

Proprio perché l'obiettivo della delega è quello di mantenere gli attuali livelli di presidio ambientale e salvaguardare le professionalità esistenti, con essa si riconosce implicitamente che il Corpo abbia sin qui garantito adeguati livelli di professionalità e funzionalità (sul riconoscimento dei meriti del disciolto Corpo forestale, *cf.* la relazione al disegno di legge n. 1535 della Camera della XIV legislatura, poi divenuto base documentale per la legge n. 36 del 2004).

L'unico obiettivo dell'accorpamento desumibile dalla legge delega è, pertanto, l'esigenza di «razionalizzare i costi» che, sostanzialmente, in termini aziendalistici vuol dire attuare risparmi di spesa, mantenendo gli stessi livelli di efficienza e produttività.

Ciò premesso, appare del tutto contraddittorio voler razionalizzare i costi — vale a dire perseguire un risparmio di spesa mantenendo gli attuali livelli di presidio dell'ambiente e la salvaguardia delle professionalità esistenti, delle specialità e dell'unitarietà delle funzioni da attribuire — smembrando un Corpo di polizia a competenza specialistica che non ha significative sovrapposizioni di funzioni e professionalità con le altre Polizie esistenti (tanto è vero che, per mantenere i medesimi livelli funzionali e professionali è necessario trasferire tutti i mezzi e le funzioni ad altra Forza di polizia).

A meno che non si voglia ritenere che la semplice riduzione numerica delle Forze di polizia possa condurre a un risparmio di spesa, a parità di mezzi e personale impiegato, ciò pur senza eliminare significative sovrapposizioni di funzioni (che non si rinvenivano tra il Corpo forestale e l'Arma dei carabinieri), viceversa disperdendo un patrimonio culturale specialistico in complesse operazioni di riorganizzazione, quindi non semplificando un collaudato sistema di protezione ambientale ma disciogliendolo in vari rivoli, così ponendo semmai nuovi problemi di riorganizzazione e consolidamento di meccanismi e dinamiche operative e addestrative maturati negli anni, che richiederanno evidentemente tempo per ricomporsi nell'esercizio quotidiano delle funzioni.

Si pensi, solo a titolo esemplificativo, al comma 3 dell'art. 9 del decreto legislativo n. 177 del 2016 dove si prevede che «Per le esigenze addestrative del personale impegnato nella lotta attiva contro gli incendi boschivi anche con mezzi aerei, con specifici protocolli d'intesa adottati tra l'Arma dei carabinieri e il Corpo nazionale dei Vigili del fuoco sono individuate modalità di utilizzo congiunto dei relativi centri di formazione confluiti nell'Arma dei carabinieri»; la quale tuttavia, come osservato dal Consiglio di Stato nel parere n. 1183 del 2016, è una soluzione che evidentemente non semplifica affatto il consolidato strumento organizzativo del Corpo forestale dello Stato ma introduce elementi di palese complicazione, derivanti proprio dallo smembramento delle funzioni prima unitariamente gestite ed esercitate dal Corpo: «Relativamente, poi, al soddisfacimento delle esigenze addestrative del personale impegnato nella lotta attiva contro gli incendi boschivi anche con mezzi aerei, demandate ai centri di formazione del Corpo forestale confluiti nell'Arma dei carabinieri, si è del parere che detta soluzione si giustifichi nell'immediatezza dell'assorbimento del Corpo forestale, ma che in prosieguo l'addestramento debba essere curato direttamente dal Corpo dei Vigili del fuoco, che ha già assorbito la componente aerea del Dipartimento della protezione civile operante nel servizio antincendi».

In sostanza, pur riconoscendone adeguati la professionalità dei dipendenti e il livello di protezione assicurato all'ambiente, si è provveduto a «smembrare» il Corpo forestale dello Stato, per razionalizzare i costi, senza evidenziare alcuno specifico e concreto criterio di risparmio e senza eliminare alcuna sovrapposizione funzionale presente invece nelle altre Forze di polizia a competenza generale.

Peraltro, come si evince dal comma 3 dell'art. 7 del decreto legislativo n. 177 del 2016, al momento per tale operazione è previsto uno specifico aggravio di costi, che sono stati preventivati per l'anno 2017.

Per tutte le considerazioni che precedono, ad avviso del rimettente, appaiono violati gli articoli 9 e 32 della Costituzione, in relazione all'art. 81 della medesima Carta, come recentemente interpretato nella sentenza n. 275 del 2016, laddove, per mere esigenze di bilancio e con operazione meramente ragionieristica di contenimento dei costi, si è ritenuto di smembrare un Corpo che nella sua lunga storia ha maturato un riconosciuto e consolidato bagaglio specialistico nella tutela dei beni ambientali.

Per le stesse ragioni appare, altresì, violato l'art. 3, commi 1 e 2, della Costituzione, laddove si è ritenuto semplicisticamente che l'assorbimento, di un Corpo così specializzato, in altra Forza di polizia a ordinamento militare (senza nulla togliere ovviamente al prestigio indiscusso maturato dall'Arma dei carabinieri in diversi ambiti e soprattutto con riferimento alla prevenzione e repressione dei reati), con smembramento di alcune sue funzioni in altre Forze di polizia e nei Vigili del fuoco, non possa creare alcuna diminuzione nell'incontestata efficienza assicurata e garantita dal Corpo medesimo a tutela dei menzionati beni di rilevanza costituzionale; e laddove si è inoltre ritenuto del tutto irragionevolmente che tale smembramento dell'organizzazione e delle competenze potesse condurre a una razionalizzazione dei costi e a una semplificazione organizzativa, mantenendo gli stessi *standard* qualitativi acquisiti in anni di storia.



VII — 2 — Sussiste la violazione, da parte della legge-delega, degli articoli 76 e 77, comma 1, della Costituzione, laddove si sono utilizzati termini del tutto generici, rimettendosi sostanzialmente all'arbitrio del Governo la determinazione dello stesso oggetto della delega, affidando al medesimo una delega «in bianco».

La soppressione di un Corpo di polizia attraverso il suo assorbimento in altra Forza di polizia (anche ad ordinamento militare nella denegata interpretazione accolta dal Governo), si pone in netta controtendenza rispetto ai principi generali dell'ordinamento e alle linee evolutive di questo nel tempo. Trattandosi di una profonda innovazione rispetto al sistema previgente, l'oggetto, i principi e i criteri direttivi di una simile scelta si sarebbero dovuti rinvenire nella legge delega in modo esplicito o, comunque, quantomeno in modo univoco, anche se implicito, alla luce dei principi e criteri direttivi della stessa legge di delegazione (*cf.*: Corte costituzionale, sentenze n. 239 del 2003 e n. 170 del 2007). La delega, quanto più avente a oggetto soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente, appare costituzionalmente legittima soltanto se siano stabiliti principi e criteri direttivi volti a definirne l'oggetto e a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato (sentenze nn. 239 del 2003, 354 del 1998, 170 del 2007). Viceversa, nella legge delega in esame sono stati utilizzati termini del tutto vaghi e niente affatto idonei a limitare la discrezionalità del Governo in ordine all'oggetto principale della stessa, vale a dire lo scioglimento o meno del Corpo forestale e in quale Forza di polizia farlo confluire. Il legislatore delegato, infatti, ha utilizzato termini quali «eventuale assorbimento del medesimo in altra Forza di polizia» e «in caso di assorbimento del Corpo forestale dello Stato» (*cf.*: in proposito anche la relazione di minoranza al disegno di legge n. 3098-A-*ter* della Camera dei deputati).

Una scelta così innovativa per l'ordinamento, quale la soppressione di una Forza di polizia e il suo accorpamento ad altra Forza, è stata cioè rimessa alla libera determinazione del Governo, enunciandosi nella delega mere finalità di razionalizzazione dei costi e mantenimento delle medesime funzioni e professionalità.

Com'è noto, le norme deleganti non possono essere generiche e limitarsi alla enunciazione di mere finalità, ma devono essere idonee a indirizzare in modo concreto ed effettivo l'attività normativa del Governo (*cf.*: Corte costituzionale, sentenza n. 156 del 1987: «l'indicazione dei principi e dei criteri direttivi di cui all'art. 76 Cost. non è finalizzata ad eliminare ogni discrezionalità nell'esercizio della delega ma soltanto a circoscriverla, in modo che resti pur sempre salvo il potere di valutare le specifiche e complesse situazioni da disciplinare. Le norme deleganti non possono limitarsi a disposizioni talmente generiche da essere riferibili indistintamente a materie vastissime ed eterogenee, né possono esaurirsi in mere enunciazioni di finalità, ma debbono essere idonee ad indirizzare concretamente ed efficacemente l'attività normativa del Governo»).

Nel caso di specie, in sostanza, la delegazione contiene, come oggetto, ma anche come criterio e principio direttivo, riguardo alla soppressione del Corpo forestale, un mero rinvio alla scelta discrezionale del Governo («eventuale assorbimento del medesimo in altra Forza di polizia»).

Viceversa, come stabilito dalla Consulta (*cf.*: sentenza n. 68 del 1991), «il libero apprezzamento del legislatore delegato non può mai assurgere a principio od a criterio direttivo, in quanto agli antipodi di una legislazione vincolata, quale è, per definizione, la legislazione su delega».

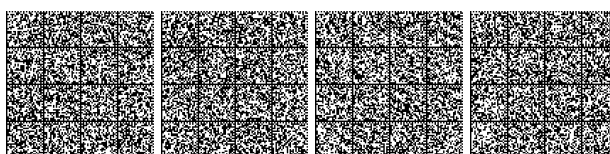
I principi e criteri direttivi devono limitare il cosiddetto «potere di riempimento» del legislatore delegato (*cf.*: Corte costituzionale, sentenza n. 340 del 2007) e, per quanta ampiezza possa a questo riconoscersi, la legislazione delegata non può mai apparire libera nelle scelte ma deve essere sempre vincolata dai principi e dai criteri direttivi (*cf.*: Corte costituzionale, sentenza n. 68 del 1991; e, sul carattere derogatorio della legislazione su delega rispetto alla regola costituzionale di cui all'art. 70 Cost., *cf.* anche la sentenza n. 171 del 2007).

Di qui, ad avviso del rimettente, la violazione, da parte della legge delega, degli articoli 76 e 77, comma 1, della Costituzione.

L'uso di espressioni generiche, del resto, ha sottratto in concreto all'assemblea parlamentare la possibilità di affrontare e analizzare *ex professo* e nello specifico tutte le questioni riguardanti tale «eventuale» accorpamento; con la conseguenza che la medesima assemblea si è limitata a consegnare al Governo una delega in «bianco» dai contorni del tutto incerti, persino su un'opzione dalle implicazioni tutt'altro che marginali come la «militarizzazione».

VIII — Per tutte le considerazioni suesposte, la questione di costituzionalità risulta rilevante e non manifestamente infondata, atteso che le norme suindicate appaiono violare gli articoli della Costituzione come dettagliatamente sopraindicati e la loro applicazione ha effetti diretti e mediati sulla causa in esame.

Occorre pertanto rimettere la questione alla Corte costituzionale sospendendo la pronuncia nel presente giudizio.



P. Q. M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Molise, Sezione prima, riservata ogni altra pronuncia in rito, nel merito e sulle spese;

Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge n. 124 del 2015 e del decreto legislativo n. 177/2016 per contrasto con gli articoli 5, 97, 117, comma 4, 118 e 120 della Costituzione;

Ritenuta altresì rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del decreto legislativo n. 177 del 2016, articoli 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 e 19, nella parte in cui hanno disposto lo scioglimento del Corpo forestale dello Stato e l'assorbimento del suo personale nell'Arma dei carabinieri e nelle altre Forze di polizia ad ordinamento militare, per contrasto con gli articoli 2, 3, primo e secondo comma, 4, 76 e 77, primo comma, della Costituzione, secondo quanto specificato in dettaglio nel rilevare i singoli profili di incostituzionalità;

Ritenuta altresì rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 lettera a) della legge n. 124 del 2015 e del conseguente decreto legislativo n. 177/2016, per contrasto con gli articoli 3, primo e secondo comma, 9, 32, 76, 77, primo comma, e 81 della Costituzione;

Visti l'art. 23 della legge n. 87/1953 e l'art. 1 della legge costituzionale n. 1/1948; sospende il giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per lo scrutinio di competenza.

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

Così deciso in Campobasso, nella Camera di consiglio del giorno 21 novembre 2018, con l'intervento dei magistrati:

Silvio Ignazio Silvestri, Presidente;

Orazio Ciliberti, consigliere, estensore;

Rita Luce, primo referendario.

Il Presidente: SILVESTRI

L'estensore: CILIBERTI

19C00015

LEONARDO CIRCELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2019-GUR-006) Roma, 2019 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





€ 6,00

