

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 160° - Numero 9

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

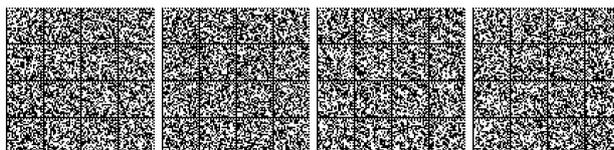
PARTE PRIMA

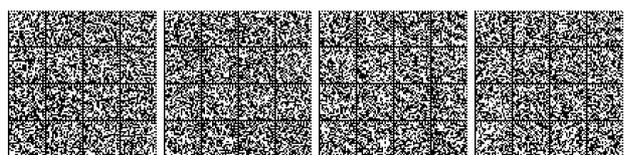
Roma - Mercoledì, 27 febbraio 2019

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. **20.** Sentenza 23 gennaio - 21 febbraio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Dirigenti delle pubbliche amministrazioni - Obblighi di pubblicazione dei compensi di qualsiasi natura percepiti nonché di dati relativi al reddito e al patrimonio personali e degli stretti congiunti.

- Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni), art. 14, commi 1-*bis* e 1-*ter*.

Pag. 1

N. **21.** Ordinanza 9 gennaio - 21 febbraio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Arbitrato - Impugnazione del lodo arbitrale per violazione delle regole di diritto solo se espressamente disposta dalle parti o dalla legge - Inapplicabilità del nuovo regime, secondo il diritto vivente, ai giudizi promossi dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 40 del 2006 se azionati in forza di clausola compromissoria stipulata anteriormente.

- Codice di procedura civile, art. 829, terzo comma, come sostituito dall'art. 24 del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40 (Modifiche al codice di procedura civile in materia di processo di cassazione in funzione nomofilattica e di arbitrato, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 maggio 2005, n. 80), in combinato disposto con l'art. 27, comma 4, del medesimo decreto legislativo.

Pag. 20

N. **22.** Ordinanza 23 gennaio - 21 febbraio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Disposizioni varie in materia di bilancio e contabilità pubblica (fondo regionale territoriale per lo sviluppo delle valli prealpine) e sanità pubblica (misure alternative al ticket sanitario aggiuntivo).

- Legge della Regione Lombardia 29 dicembre 2016, n. 34, recante «Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9-*ter* della l.r. 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) - Collegato 2017», artt. 10 e 19, comma 2.

Pag. 23

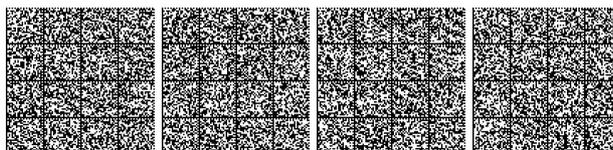
N. **23.** Sentenza 8 gennaio - 22 febbraio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Enti locali - Segretario comunale - Automatica decadenza al cessare del mandato del sindaco, titolare del potere di nomina.

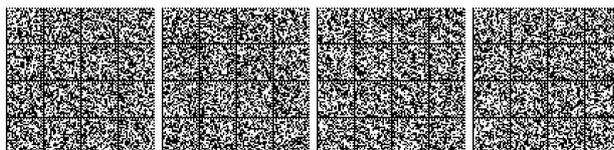
- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), art. 99, commi 1, 2 e 3.

Pag. 25



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 2. Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti depositato in cancelleria il 6 febbraio 2019 (della Regione Molise)
- Sanità pubblica - Delibera del Consiglio dei ministri del 7 dicembre 2018 di nomina del commissario *ad acta* per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario della Regione Molise e di nomina del subcommissario - Nomina di un soggetto esterno, non titolare di alcun incarico o ruolo istituzionale presso la Regione Molise, in luogo del Presidente della Regione *pro tempore*. In subordine: richiesta alla Corte costituzionale di sollevare innanzi a sé questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 395, della legge n. 232 del 2016 e dell'art. 2, comma 84-bis, della legge n. 191 del 2009 nella formulazione vigente *ratione temporis*.**
- Delibera del Consiglio dei ministri del 7 dicembre 2018. Pag. 37
- N. 8. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 gennaio 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri).
- Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Sardegna - Norme in materia di inquadramento del personale dell'Agenzia forestale regionale per lo sviluppo del territorio e dell'ambiente della Sardegna (FoReSTAS) - Disciplina concernente il transito del personale assunto a tempo indeterminato dall'Agenzia al comparto di contrattazione regionale - Disciplina dei rapporti di lavoro a tempo determinato.**
- Legge della Regione autonoma Sardegna 19 novembre 2018, n. 43, artt. 1, 2, 3, 4 e 5. Pag. 47
- N. 20. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'11 febbraio 2019 (della Regione Lazio)
- 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 del comma 3 dell'art. 25-septies del decreto-legge n. 119 del 2018.**
- Decreto-legge 28 (*recte*: 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. 26. Ordinanza della Corte d'appello di Milano del 9 ottobre 2018
- Reati e pene - Violazione degli obblighi di assistenza familiare in caso di separazione o di scioglimento del matrimonio - Omessa previsione dell'applicabilità della disciplina prevista anche nei confronti di colui che non adempia alle prescrizioni di natura economica in favore dei figli maggiorenni e senza colpa non economicamente sufficienti 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. 62



- N. 27. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia - Sezione di Lecce del 23 ottobre 2018
- Documentazione amministrativa - Dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell'atto di notorietà - Controlli - Dichiarazione non veritiera - Decadenza dai benefici.**
- Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 (“Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa (Testo A)”), art. 75..... Pag. 65
- N. 28. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia - Sezione di Lecce del 25 ottobre 2018
- Documentazione amministrativa - Dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell'atto di notorietà - Controlli - Dichiarazione non veritiera - Decadenza dai benefici.**
- Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 (“Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa (Testo A)”), art. 75..... Pag. 71
- N. 29. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia - Sezione di Lecce del 24 aprile 2018
- Documentazione amministrativa - Dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell'atto di notorietà - Controlli - Dichiarazione non veritiera - Decadenza dai benefici.**
- Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 (“Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa (Testo A)”), art. 75..... Pag. 76





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 20

Sentenza 23 gennaio - 21 febbraio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Dirigenti delle pubbliche amministrazioni - Obblighi di pubblicazione dei compensi di qualsiasi natura percepiti nonché di dati relativi al reddito e al patrimonio personali e degli stretti congiunti.

- Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni), art. 14, commi 1-*bis* e 1-*ter*.

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,

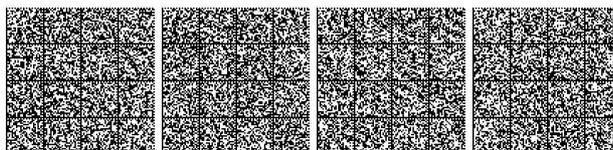
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 1-*bis* e 1-*ter*, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni), promosso dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione prima quater, con ordinanza del 19 settembre 2017, iscritta al n. 167 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti l'atto di costituzione di R. A. e altri, nonché l'atto d'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell'udienza pubblica del 20 novembre 2018 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi gli avvocati Micaela Grandi e Stefano Orlandi per R. A. e altri e l'Avvocato dello Stato Gianna Galluzzo per il Presidente del Consiglio dei ministri.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 19 settembre 2017, il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione prima quater, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 13 e 117, primo comma, della Costituzione - quest'ultimo in relazione agli artt. 7, 8 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, all'art. 8 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 la legge 4 agosto 1955, n. 848, all'art. 5 della Convenzione n. 108 sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati di carattere personale, adottata a Strasburgo il 28 gennaio 1981, ratificata e resa esecutiva con la legge 21 febbraio 1989, n. 98, nonché agli artt. 6, paragrafo 1, lettera c), 7, lettere c) ed e), e 8, paragrafi 1 e 4, della direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 1-*bis* e 1-*ter*, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni).

Le indicate disposizioni - inserite dall'art. 13, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 (Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche) - vengono censurate «nella parte in cui prevedono che le pubbliche amministrazioni pubblichino i dati di cui all'art. 14, comma 1, lettere c) ed f) dello stesso decreto legislativo anche per i titolari di incarichi dirigenziali».

1.1.- Il TAR Lazio espone che i ricorrenti nel giudizio *a quo* - dirigenti di ruolo inseriti nell'organico dell'ufficio del Garante per la protezione dei dati personali - agiscono per l'annullamento: della nota del Segretario generale del Garante per la protezione dei dati personali n. 34260/96505 del 14 novembre 2016; delle note del medesimo organo, n. 37894/96505, n. 37897/96505, n. 37899/96505, n. 37892/96505, n. 37893/96505, n. 37898/96505, del 15 dicembre 2016, «previa eventuale disapplicazione dell'art. 14, comma 1-*bis*, d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33», oppure previa rimessione alla Corte di giustizia dell'Unione europea o alla Corte costituzionale «della questione in ordine alla compatibilità delle disposizioni sopra citate con la normativa europea e costituzionale».

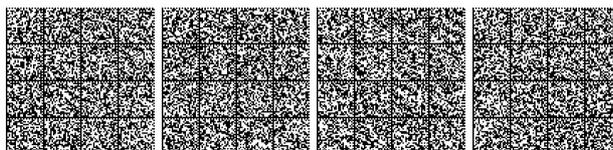
Il medesimo TAR rileva che la nota n. 34260/96505 del 14 novembre 2016 del Segretario generale del Garante per la protezione dei dati personali - in adempimento delle prescrizioni previste all'art. 14, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 33 del 2013, nella parte in cui prevede che le pubbliche amministrazioni pubblichino nel proprio sito web alcuni dati relativi ai titolari di incarichi dirigenziali - ha invitato i ricorrenti a inviare entro un dato termine la relativa documentazione, e precisamente: copia dell'ultima dichiarazione dei redditi presentata, oscurando i dati eccedenti; dichiarazione, aggiornata alla data di sottoscrizione, per la pubblicità della situazione patrimoniale, da rendersi secondo uno schema allegato alla richiesta; dichiarazione di negato consenso per il coniuge non separato e i parenti entro il secondo grado, ovvero, in caso di avvenuta prestazione del consenso, copia delle dichiarazioni dei redditi dei suddetti soggetti e dichiarazioni aggiornate per la pubblicità delle rispettive situazioni patrimoniali; dichiarazione dei dati relativi ad eventuali altre cariche presso enti pubblici o privati o altri incarichi con oneri a carico della finanza pubblica assunte dagli interessati.

Ricorda poi che alla violazione dell'obbligo di comunicazione consegue, ai sensi dell'art. 47, comma 1, del d.lgs. n. 33 del 2013, una sanzione amministrativa, parimenti soggetta a pubblicazione, a carico del singolo dirigente responsabile della mancata comunicazione.

1.2.- Il TAR Lazio ricostruisce, nel suo sviluppo storico, il quadro normativo pertinente agli obblighi di trasparenza gravanti sui dirigenti pubblici, fino allo stato attuale, risultante dalle modifiche apportate dal d.lgs. n. 97 del 2016.

Quest'ultimo ha equiparato gli obblighi di trasparenza gravanti sui dirigenti a quelli imposti ai titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo di livello statale, regionale e locale, attraverso l'introduzione del censurato comma 1-*bis* dell'art. 14 del d.lgs. n. 33 del 2013, a norma del quale «[I]e pubbliche amministrazioni pubblicano i dati di cui al comma 1 per i titolari di incarichi o cariche di amministrazione, di direzione o di governo comunque denominati, salvo che siano attribuiti a titolo gratuito, e per i titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, ivi inclusi quelli conferiti discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione».

Il comma 1 dell'art. 14 appena citato indica come oggetto dell'obbligo di comunicazione i seguenti dati: a) l'atto di nomina o di proclamazione, con l'indicazione della durata dell'incarico o del mandato elettivo; b) il curriculum; c) i compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica e gli importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici; d) i dati relativi all'assunzione di altre cariche, presso enti pubblici o privati, ed i relativi compensi a qualsiasi titolo corrisposti; e) gli altri eventuali incarichi con oneri a carico della finanza pubblica e l'indicazione dei



compensi spettanti; f) le dichiarazioni e le attestazioni di cui agli artt. 2, 3 e 4 della legge 5 luglio 1982, n. 441 (Disposizioni per la pubblicità della situazione patrimoniale di titolari di cariche elettive e di cariche direttive di alcuni enti) - relative alla dichiarazione dei redditi e alla dichiarazione dello stato patrimoniale, quest'ultima concernente il possesso di beni immobili o mobili registrati, azioni, obbligazioni o quote societarie -, limitatamente al soggetto interessato, al coniuge non separato e ai parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano, con la previsione che venga data evidenza al mancato consenso.

1.3.- In questo contesto, il rimettente rileva che, secondo i ricorrenti, il livello di trasparenza richiesto dalla normativa appena illustrata determinerebbe il trattamento giuridico dei dati indicati a carico di un notevolissimo numero di soggetti, approssimativamente stimati in circa centoquarantamila unità, senza contare né i coniugi né i parenti fino al secondo grado, in base a elaborazioni attribuite all'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN). Ricorda che essi sottolineano il carattere limitativo della riservatezza individuale di un trattamento che non troverebbe rispondenza in alcun altro ordinamento nazionale, ponendosi in contrasto con il «principio di proporzionalità di derivazione europea». Il trattamento in questione si fonderebbe «sull'erronea assimilazione di condizioni non equiparabili fra loro (dirigenti delle amministrazioni pubbliche e degli altri soggetti cui il decreto si applica e titolari di incarichi politici)», prescindendo «dall'effettivo rischio corruttivo insito nella funzione svolta».

1.4.- Riferisce il TAR Lazio che, con ordinanza n. 1030 del 2 marzo 2017, la domanda di sospensione interinale dell'esecuzione degli atti gravati, incidentalmente formulata in ricorso, è stata accolta.

1.5.- Il rimettente, in via preliminare, articola un'ampia motivazione per rigettare l'eccezione pregiudiziale di difetto di giurisdizione, avanzata, nel giudizio *a quo*, dal Garante per la protezione dei dati personali, sulla scorta dell'espressa previsione della devoluzione delle controversie al giudice ordinario prevista dall'art. 152 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali), nella formulazione vigente al momento della proposizione del ricorso.

In particolare osserva che, nel giudizio in esame, si discute non dell'applicazione di norme del d.lgs. n. 196 del 2003 o di provvedimenti del Garante in materia di protezione dei dati personali o di loro mancata adozione, bensì di questioni e provvedimenti che afferiscono alle norme in materia di trasparenza, di cui al d.lgs. n. 33 del 2013, con conseguente applicabilità dell'art. 50 del testo legislativo da ultimo citato, a norma del quale «[l]e controversie relative agli obblighi di trasparenza previsti dalla normativa vigente sono disciplinate dal decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104». Ne deriverebbe la giurisdizione del giudice amministrativo, dal momento che l'art. 133, comma 1, lettera a), numero 6, 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) indica, tra le materie di giurisdizione esclusiva attribuite al giudice amministrativo, il «diritto di accesso ai documenti amministrativi e violazione degli obblighi di trasparenza amministrativa».

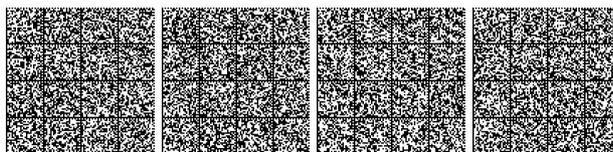
1.6.- Rigettate altre eccezioni preliminari, il rimettente enumera le fonti sovranazionali rilevanti nel caso di specie, soffermandosi, in particolare, sugli artt. 6, paragrafo 1, lettera c), e 7, lettere c) ed e), della direttiva 95/46/CE, ed evidenziando come i principi da essi espressi siano stati confermati nella nuova normativa in materia di protezione dei dati personali di cui al regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati), entrato in vigore il 24 maggio 2016, pur con efficacia differita al 25 maggio 2018.

Dalle illustrate disposizioni il rimettente ricava il principio secondo cui la tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati, non osta a una normativa nazionale che imponga la raccolta e la divulgazione dei dati sui redditi dei dipendenti pubblici, a condizione, però, che sia provato che la divulgazione, laddove puntuale, ovvero riferita anche ai nominativi dei dipendenti, risulti necessaria e appropriata per l'obiettivo di buona gestione delle risorse pubbliche.

Secondo il TAR Lazio, infatti, i principi di proporzionalità, pertinenza e non eccedenza costituiscono il canone complessivo che governa il rapporto tra esigenza, privata, di protezione dei dati personali, ed esigenza, pubblica, di trasparenza.

1.7.- In punto di non manifesta infondatezza, il rimettente evidenzia la necessità di adottare un sistema rigido di prevenzione della corruzione, la cui percezione è da intendersi anche come carenza di trasparenza, ma afferma che ciò dovrebbe avvenire sempre nel rispetto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza delle misure adottate.

Afferma, in particolare, che «la denuncia di incompatibilità con la normativa europea e costituzionale formulata dai ricorrenti in relazione ai contestati dati oggetto di divulgazione risulta non manifestamente infondata», sotto i profili di seguito elencati.



1.8.- Quanto alla equiparazione dei dirigenti pubblici con i titolari di incarichi politici (originari destinatari della previsione di cui all'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 33 del 2013) e all'assenza di qualsiasi differenziazione tra le figure dirigenziali, il rimettente osserva che la previsione normativa violerebbe l'art. 3 Cost. perché assimilerebbe condizioni che, «all'evidenza, non sono equiparabili fra loro», per «genesi, struttura, funzioni esercitate e poteri statali di riferimento».

A tale proposito evidenzia che i rapporti e le responsabilità che correlano le due figure ai cittadini si collocano su piani non comunicanti, ciò che renderebbe «del tutto implausibile la loro riconduzione, agli esclusivi fini della trasparenza, nell'ambito di un identico regime».

1.9.- La mancata differenziazione tra le categorie dirigenziali soggette alla misura, in base, ad esempio, all'amministrazione di appartenenza, alla qualifica, alle funzioni in concreto ricoperte, ai compensi percepiti, sarebbe parimenti «indice di una non adeguata calibrazione della disposizione in parola», tenuto conto della molteplicità delle categorie dirigenziali rinvenibili nell'ordinamento vigente e della connessa varietà ed estensione dei segmenti di potere amministrativo esercitato: la misura riguarderebbe, secondo le elaborazioni dell'ARAN, oltre centoquarantamila dirigenti, senza alcuna considerazione dell'effettivo rischio corruttivo insito nella funzione svolta.

1.10.- Altro sintomo di irragionevolezza della disciplina viene individuato nel fatto che la divulgazione on line di una quantità enorme di dati comporterebbe dei rischi di alterazione, manipolazione e riproduzione per fini diversi, che potrebbero frustrare le esigenze di informazione veritiera e, quindi, di controllo, alla base della normativa.

Le stesse modalità di diffusione dei dati reddituali e patrimoniali (relativi ai dirigenti, ai coniugi e ai parenti entro il secondo grado, ove essi acconsentano, e salva la menzione dell'eventuale mancato consenso), desunti dalla dichiarazione dei redditi, non supererebbero il test di proporzionalità condotto sulla misura in esame. Infatti, ai sensi degli artt. 7-bis e 9 del d.lgs. n. 33 del 2013, le amministrazioni cui compete la pubblicazione on line dei dati non possono disporre filtri e altre soluzioni tecniche atte ad impedire ai motori di ricerca web di indicizzarli o di renderli non consultabili. Tali modalità di pubblicazione renderebbero quest'ultima «indubbiamente foriera di usi da parte del pubblico che possono trasmodare [...] dalla finalità della trasparenza, sino a giungere alla messa a rischio della sicurezza degli interessati».

Osserva a tale proposito il TAR Lazio che la «pubblicazione di massicce quantità di dati» non si traduce automaticamente nell'agevolazione della ricerca di quelli più significativi a determinati fini, soprattutto da parte dei singoli cittadini, i quali anzi non avrebbero a disposizione efficaci strumenti di lettura e di elaborazione di dati sovrabbondanti o eccessivamente diffusi. Il regime di trasparenza in funzione di contrasto alla corruzione dovrebbe invece essere finalizzato, a parere del rimettente, a tutelare l'intera collettività e non solo i soggetti «complessi» a vario titolo operanti nell'ordinamento vigente. Allo stato, solo questi ultimi sarebbero in possesso di strumenti idonei «a decrittare importanti masse di informazioni», e sarebbero perciò i soli in grado di trarre, dai dati oggetto degli obblighi informativi imposti dalle disposizioni censurate, «conclusioni coerenti con quanto complessivamente reso disponibile e con gli obiettivi propri della legislazione di cui trattasi». Ne deriverebbe la frustrazione dell'esigenza di consentire quella forma diffusa di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche, che pure costituisce la finalità perseguita dal d.lgs. n. 33 del 2013.

1.11.- Le disposizioni censurate, sotto i profili in precedenza segnalati, si porrebbero, dunque, in contrasto con diversi parametri costituzionali.

1.11.1.- In primo luogo sarebbe leso l'art. 117, primo comma, Cost., che vincola la potestà legislativa esercitata dallo Stato e dalle Regioni al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, tra cui si collocano i principi di proporzionalità, pertinenza e non eccedenza nel trattamento dei dati personali.

1.11.2.- In secondo luogo sarebbe violato l'art. 3 Cost., per il contrasto con il «principio di uguaglianza formale e sostanziale», in conseguenza sia dell'irragionevole parità di trattamento che la disposizione riserva ai titolari di incarichi politici e ai titolari di incarichi dirigenziali, categorie ritenute non assimilabili in quanto soggette a regimi giuridici incomparabili, sia per l'irragionevole parificazione di tutti gli incarichi dirigenziali, effettuata senza distinguere, conformemente alla natura dell'interesse pubblico perseguito dalla norma, la portata degli obblighi di pubblicità on line in ragione delle caratteristiche delle loro tipologie, ovvero in riferimento al grado di esposizione dell'incarico pubblico al rischio di corruzione e all'entità delle risorse pubbliche assegnate all'ufficio della cui gestione il soggetto interessato deve rispondere.

1.11.3.- Sarebbero altresì violati gli artt. 2 e 13 Cost., che tutelano i diritti inviolabili dell'uomo e la libertà personale, stante la «susceptibilità della prescrizione imposta ai dirigenti di comunicare, ai fini della loro pubblicazione, i dati in contestazione, desunti dalla dichiarazione dei redditi, invece che una loro ragionata elaborazione, più funzionale alle finalità perseguite dalla trasparenza amministrativa e atta a scongiurare incontrovertibilmente la diffusione di dati sensibili o di dati, per un verso, superflui ai fini perseguiti dalla norma, per altro verso, susceptibili di interpretazioni distorte».



1.12.- Il TAR Lazio si mostra consapevole del fatto che la Corte di giustizia delle Comunità europee (sentenza 20 maggio 2003, nelle cause riunite C-465/00, C-138/01 e C-139/01, Österreichischer Rundfunk e altri), ha ritenuto che gli artt. 6, paragrafo 1, lettera *c*), e 7, lettere *c*) ed *e*), della direttiva 95/46/CE - che hanno «trovato conferma» nelle disposizioni del regolamento n. 2016/679/UE - sono direttamente applicabili, nel senso che essi possono essere fatti valere da un singolo dinanzi ai giudici nazionali per evitare l'applicazione delle norme di diritto interno contrarie a tali disposizioni.

Esclude tuttavia che la norma contestata sia suscettibile di essere disapplicata «per contrasto con normative comunitarie», posto che non sarebbe individuabile una «disciplina self-executing di tale matrice direttamente applicabile alla fattispecie oggetto di giudizio».

Ritiene, infatti, che i principi di proporzionalità, pertinenza e non eccedenza di fonte europea invocati dai ricorrenti nel giudizio principale non sarebbero altro che «criteri in base ai quali effettuare una ponderazione della conformità» ad essi della disciplina censurata. Ma tale operazione necessariamente sconterebbe «i differenti caratteri e la diversa portata dell'interesse pubblico generale che si intende tutelare attraverso il regime di trasparenza, e che può avere una configurazione diversa, a seconda del sistema nazionale considerato».

Il TAR Lazio evidenzia, dunque, che le strade percorribili sarebbero due: un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea oppure la rimessione di una questione di legittimità costituzionale alla Corte costituzionale.

Tra i due rimedi opta per la rimessione alla Corte costituzionale «della questione di costituzionalità relativa all'art. 14, comma 1-*bis*, d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, nella parte in cui prevede che le pubbliche amministrazioni pubblicino i dati di cui all'art. 14 comma 1, lett. *c*) ed *f*), dello stesso decreto legislativo anche per i titolari di incarichi dirigenziali».

1.13.- In punto di rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale, il rimettente ribadisce che gli atti impugnati nel giudizio principale costituiscono diretta applicazione della norma sospettata di contrasto con la Costituzione, sicché solo dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma censurata potrebbe derivare il richiesto accoglimento del ricorso per illegittimità derivata degli atti impugnati.

1.14.- Il rimettente ritiene non manifestamente infondata anche la questione di legittimità costituzionale del comma 1-*ter* del medesimo art. 14 del d.lgs. n. 33 del 2013, secondo cui «[c]iascun dirigente comunica all'amministrazione presso la quale presta servizio gli emolumenti complessivi percepiti a carico della finanza pubblica, anche in relazione a quanto previsto dall'articolo 13, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89. L'amministrazione pubblica sul proprio sito istituzionale l'ammontare complessivo dei suddetti emolumenti per ciascun dirigente».

A suo parere, infatti, l'oggetto della pubblicazione prevista dall'ultimo periodo del predetto comma 1-*ter* costituirebbe un dato aggregato che contiene quello di cui al comma 1, lettera *c*), dello stesso articolo e potrebbe, anzi, corrispondere del tutto a quest'ultimo, laddove il dirigente non percepisca altro emolumento diverso dalla retribuzione per l'incarico assegnato.

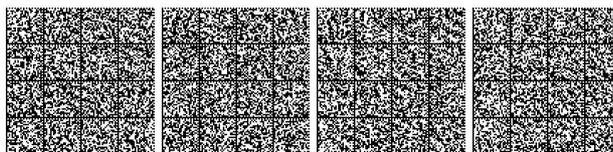
Di qui la decisione «di estendere, d'ufficio, ai sensi dell'art. 23 della l. 11 marzo 1953, n. 87, recante norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte Costituzionale, la questione di legittimità costituzionale anche al comma 1-*ter* dell'art. 14 del d.lgs. 33/2013, limitatamente alla prescrizione di cui all'ultimo periodo», a norma del quale «[l]'amministrazione pubblica sul proprio sito istituzionale l'ammontare complessivo dei suddetti emolumenti per ciascun dirigente».

In ordine alla motivazione in punto di rilevanza e di non manifesta infondatezza della ulteriore questione sollevata, il rimettente si limita a richiamare «integralmente le argomentazioni già esposte in ordine all'art. 14, comma 1-*bis*, d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33».

2.- Si sono costituite le parti private R. A. e altri, le quali hanno ripercorso, nelle loro difese, la vicenda amministrativa e poi giudiziaria che ha condotto alla proposizione delle questioni di legittimità costituzionale.

2.1.- Preliminarmente, esse hanno contestato la negazione, da parte del TAR Lazio adito, del carattere self-executing del diritto europeo richiamato nel ricorso introduttivo del giudizio, in considerazione del fatto che tale carattere sarebbe stato, invece, espressamente riconosciuto, quantomeno agli artt. 6, paragrafo 1, lettera *c*), e 7, lettere *c*) ed *e*), della direttiva 95/46/CE, dalla citata sentenza del 20 maggio 2003 della Corte di giustizia.

A sostegno hanno richiamato altre decisioni della Corte di Lussemburgo in materia di protezione dei dati personali, dalle quali traggono la convinzione che spetti al giudice amministrativo adito pronunciarsi sulla compatibilità con il diritto europeo self-executing della norma censurata.



Hanno tuttavia riconosciuto, «[i]n alternativa», che, venendo in rilievo norme della CDFUE (artt. 7 e 8), «alla luce di quanto da ultimo deciso con sentenza n. 269/2017», spetti alla Corte costituzionale pronunciarsi anche sulla compatibilità della norma censurata con tali parametri.

2.2.- In ordine alla non manifesta infondatezza delle questioni sollevate nell'ordinanza di rimessione, le parti private hanno sviluppato gli argomenti già illustrati dal TAR Lazio, concludendo per l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 1-*bis* e 1-*ter*, del d.lgs. n. 33 del 2013.

2.3.- In subordine, le parti private hanno chiesto alla Corte costituzionale di sollevare, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione della direttiva 95/46/CE.

2.4.- Tali parti hanno, infine, chiesto «l'anonimizzazione dei dati degli esponenti in sede di pubblicazione degli atti, ai sensi dell'art. 52 D. Lgs. 196/2003».

3.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che le questioni siano dichiarate inammissibili o comunque infondate.

3.1.- In relazione alla prospettata violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., secondo l'Avvocatura generale, «la stessa categoria del “trattamento dei dati personali” non pare ragionevolmente riferibile alla pubblicazione dei compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica, degli importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici», che è oggetto dell'obbligo imposto dall'art. 14, comma 1-*bis*, lettera *c*), del d.lgs. n. 33 del 2013.

Si tratterebbe, al contrario, di informazioni pubbliche, «in quanto concernenti l'uso di risorse pubbliche», sicché i «cittadini-contribuenti» avrebbero «diritto - ed interesse - a sapere come le risorse pubbliche sono gestite da parte delle pubbliche amministrazioni».

3.2.- In via generale l'Avvocatura osserva che il legislatore nazionale dispone di un margine di apprezzamento - attribuito agli Stati membri dallo stesso ordinamento europeo in materia di protezione dei dati personali - nel ponderare il proprio regime di trasparenza nel settore pubblico in rapporto alla tutela dei dati personali.

Ciò premesso, l'Avvocatura generale ritiene che il legislatore nazionale, nell'adozione delle norme di cui al d.lgs. n. 33 del 2013 oggetto di censura, abbia operato correttamente il dovuto bilanciamento «alla luce dei test di proporzionalità, non eccedenza, pertinenza, finalità e ragionevolezza».

3.3.- L'Avvocatura generale ricorda che la commissione incaricata dell'attuazione della delega contenuta nella legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione) ha messo in evidenza che l'adozione delle norme in materia di trasparenza nasce dall'esigenza di applicare un sistema rigido di prevenzione della corruzione, «in virtù dei numerosi moniti provenienti da rilevanti organizzazioni internazionali (Onu, Greco, OCSE) e dalla stessa Unione europea, che hanno raccomandato più volte all'Italia l'adozione di misure severe e drastiche, soprattutto ispirate a una logica di integrità e trasparenza».

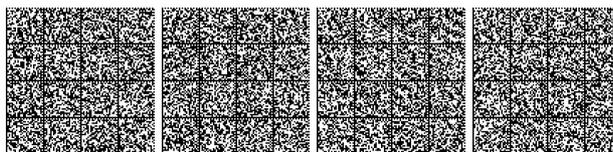
L'Avvocatura generale richiama anche «le classifiche stilate dall'organizzazione “Transparency International” che hanno classificato l'Italia tra i Paesi in cui è più elevata la percezione della corruzione (da intendersi anche come carenza di trasparenza)».

In questo contesto, appunto, sarebbero stati calati i canoni di proporzionalità, pertinenza, non eccedenza e ragionevolezza, che il legislatore italiano avrebbe utilizzato nel bilanciamento tra l'interesse pubblico alla trasparenza e l'interesse individuale alla riservatezza, giungendo all'adozione di misure di trasparenza «ampie e rigorose».

3.4.- L'interveniente richiama gli studi dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) in tema di gestione del conflitto di interessi e di asset disclosure per i funzionari pubblici, evidenziando che il livello di divulgazione dei dati, in media, sarebbe strettamente correlato alla posizione dirigenziale. Di qui la conclusione che «i manager tendono ad avere più obblighi in materia di pubblicità rispetto ai funzionari».

3.5.- Con riferimento alla prospettata violazione dell'art. 3 Cost., l'Avvocatura generale osserva che «è proprio il fatto di essere permanentemente e stabilmente al servizio delle pubbliche amministrazioni, con funzioni gestionali apicali», a costituire la giustificazione del regime aperto, di massima trasparenza, per i gestori della cosa pubblica, «quanto se non più che per i titolari di incarichi politici».

Quanto all'assenza di gradualità degli obblighi di pubblicazione in relazione alla tipologia di incarico dirigenziale, l'Avvocatura generale suggerisce un'interpretazione costituzionalmente orientata - che porterebbe alla declaratoria d'infondatezza della questione posta sotto tale peculiare profilo - che sarebbe, del resto, già stata operata in sede esecutiva, attraverso apposite linee guida emanate dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), laddove si prevede, ai sensi dell'art. 3, comma 1-*ter*, del d.lgs. n. 33 del 2013, che per i dirigenti di Comuni sotto i quindicimila abitanti si



provveda alla pubblicazione dei dati di cui all'art. 14, comma 1, lettere da *a*) ad *e*), ma non di quelli previsti alla lettera *f*), vale a dire le attestazioni patrimoniali e la dichiarazione dei redditi, con estensione della medesima disciplina in favore dei dirigenti scolastici.

3.6.- Sarebbe parimenti infondata, a giudizio dell'interveniente, anche la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento agli artt. 2 e 13 Cost.

Il prospettato sacrificio della libertà personale a causa della pubblicazione dei dati (anziché di una loro «ragionata elaborazione») desumibili dalla dichiarazione dei redditi sarebbe scongiurato dal fatto che - in sede applicativa - sarebbe «comunque dovuto il necessario coordinamento delle disposizioni di cui all'art. 14 cit. con le vigenti norme di rango primario in materia di tutela dei dati personali».

Infine, con riferimento al nucleo familiare, «è la stessa legge a prevedere la pubblicazione dei dati solo su base volontaria», sicché sarebbe esclusa la violazione dei parametri costituzionali evocati.

3.7.- Inammissibile per difetto di rilevanza sarebbe, infine, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1-*ter*, del d.lgs. n. 33 del 2013, sollevata d'ufficio, in quanto il giudizio principale verterebbe su atti che non danno applicazione a tale comma, sicché la decisione del caso concreto prescinderebbe dalla norma in questione.

In ogni caso, militerebbero per l'infondatezza anche di tale ulteriore questione le argomentazioni addotte con riferimento alle censure mosse all'art. 14, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 33 del 2013.

4.- Le parti private, in prossimità dell'udienza pubblica del 20 novembre 2018, hanno depositato memoria illustrativa, nella quale hanno ripreso il contenuto dell'atto di costituzione e controdedotto rispetto agli argomenti illustrati dall'Avvocatura generale dello Stato.

In primo luogo esse hanno ribadito che il punto nodale della vicenda è costituito dai «rapporti tra le fonti dei diritti fondamentali», essendo violate insieme norme sia della CDFUE (artt. 7 e 8), sia della Costituzione, sia della CEDU, nell'ambito di una questione di legittimità costituzionale sollevata con l'evocazione, come parametri interposti, anche di altre norme di diritto dell'Unione - la direttiva 95/46/CE (le cui disposizioni sono poi state riprodotte nel regolamento n. 2016/679/UE) - che, al pari della CDFUE, pure avrebbero efficacia diretta.

Secondo le parti private, di fronte ai prospettati dubbi di compatibilità della disciplina italiana con tale complessiva cornice normativa dell'Unione europea, il TAR Lazio avrebbe dovuto, in base all'art. 267 del TFUE, disapplicare le norme nazionali oppure operare un rinvio pregiudiziale alla Corte di Lussemburgo.

Ciò posto, le parti private hanno chiesto alla Corte costituzionale di valutare se dichiarare inammissibili le questioni di legittimità costituzionale per l'immediata applicabilità del diritto europeo violato dalla normativa censurata, oppure adire con un rinvio pregiudiziale la Corte di giustizia, ovvero, ancora, ritenere «assorbente» la questione di legittimità costituzionale.

Con riferimento agli argomenti addotti dall'Avvocatura generale dello Stato, le parti private contrastano la tesi secondo cui i dati indicati dalla lettera *c*) dell'art. 14, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 33 del 2013 non sarebbero dati personali, quanto piuttosto informazioni concernenti l'uso di risorse pubbliche e, come tali, naturalmente pubbliche.

Le parti private, poi, contestano gli argomenti dell'interveniente fondati sul margine di apprezzamento riconosciuto agli Stati nazionali nel dettare discipline in materia di trasparenza amministrativa. Esse affermano, infatti, che le norme della direttiva 95/46/CE, prima, e del regolamento n. 2016/679/UE, dopo, non lascerebbero agli Stati membri alcuna libertà di disciplinare, con margini di autonomia, i principi in esse indicati.

In ogni caso, anche il bilanciamento effettuato dal legislatore nazionale tra valori aventi tutti un rilievo costituzionale sarebbe viziato dalla prevalenza assoluta riconosciuta alla trasparenza amministrativa rispetto alla tutela della riservatezza delle persone. A sostegno di tale conclusione, le parti private riportano ampi stralci dell'atto di segnalazione n. 6 del 20 dicembre 2017 trasmesso dall'ANAC al Parlamento ed al Governo.

Le parti private, infine, controdeducono rispetto alla possibilità d'interpretazione costituzionalmente orientata della disciplina censurata suggerita dall'interveniente e fondata sulla possibilità che l'ANAC intervenga, con proprie linee guida, ad introdurre una sorta di graduazione degli obblighi di pubblicazione, differenziando le categorie di dirigenti che sono ad essi soggette. Ritengono, infatti, che non spetti ad un'autorità amministrativa «correggere il tiro» (e non di poco) di una disposizione legislativa (che si ritiene emendabile), in quanto l'unica via percorribile a tal fine, ricorrendone i presupposti, sarebbe la disapplicazione della norma interna in contrasto con il diritto europeo o la pronuncia d'illegittimità costituzionale.



Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione prima quater, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 1-*bis* e 1-*ter*, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni).

Le disposizioni censurate sono state inserite nell'art. 14 del d.lgs. n. 33 del 2013 dall'art. 13, comma 1, lettera *c*), del decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 (Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche).

In particolare, l'art. 14, comma 1-*bis*, estende a tutti i titolari di incarichi dirigenziali nella pubblica amministrazione, a qualsiasi titolo conferiti, gli obblighi di pubblicazione di una serie di dati, obblighi già previsti dal citato art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 33 del 2013 a carico dei titolari di incarichi politici, anche se non di carattere elettivo, di livello statale, regionale e locale.

Il rimettente censura la disposizione nella parte in cui stabilisce che le pubbliche amministrazioni pubblichino, per i dirigenti, i compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica, gli importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici (art. 14, comma 1, lettera *c*); le dichiarazioni e attestazioni di cui agli artt. 2, 3 e 4 della legge 5 luglio 1982, n. 441 (Disposizioni per la pubblicità della situazione patrimoniale di titolari di cariche elettive e di cariche direttive di alcuni enti), ovvero la dichiarazione dei redditi soggetti all'imposta sui redditi delle persone fisiche e quella concernente i diritti reali su beni immobili e su beni mobili iscritti in pubblici registri, le azioni di società, le quote di partecipazione a società, anche in relazione al coniuge non separato ed ai parenti entro il secondo grado, ove essi vi acconsentano, dovendosi in ogni caso dare evidenza al mancato consenso (art. 14, comma 1, lettera *f*).

L'art. 14, comma 1-*ter*, del d.lgs. n. 33 del 2013 è censurato limitatamente all'ultimo periodo, nella parte in cui prevede che l'amministrazione pubblichi sul proprio sito istituzionale l'ammontare complessivo degli emolumenti percepiti da ciascun dirigente a carico della finanza pubblica.

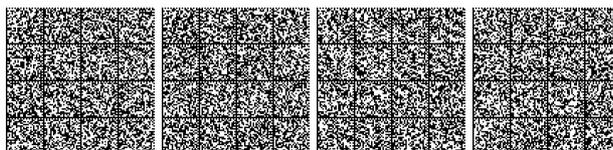
1.1.- Ritiene il giudice *a quo* che le indicate disposizioni contrastino, innanzitutto, con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 7, 8 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, all'art. 8 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 la legge 4 agosto 1955, n. 848, all'art. 5 della Convenzione n. 108 sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati di carattere personale, adottata a Strasburgo il 28 gennaio 1981, ratificata e resa esecutiva con la legge 21 febbraio 1989, n. 98, nonché agli artt. 6, paragrafo 1, lettera *c*), 7, lettere *c*) ed *e*), e 8, paragrafi 1 e 4, della direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati.

Evidenzia il tribunale amministrativo rimettente come tali disposizioni stabiliscano principi di proporzionalità, pertinenza e non eccedenza nel trattamento dei dati personali, confermati anche dalla nuova normativa in materia di protezione dei dati personali di cui al regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati), definendo così il quadro sovranazionale di riferimento per ogni disciplina del rapporto tra esigenza (privata) di protezione di tali dati ed esigenza (pubblica) di trasparenza.

Sottolinea come la necessaria tutela delle persone fisiche rispetto al trattamento e alla libera circolazione dei dati personali non osterebbe a una normativa nazionale che imponga la raccolta e la divulgazione di informazioni relative al patrimonio e al reddito dei dirigenti pubblici, alla condizione, però, che la divulgazione di tali dati, in quanto riferiti puntualmente e specificamente ai nominativi dei dipendenti, risulti necessaria e appropriata al raggiungimento degli obiettivi della corretta informazione dei cittadini e della buona gestione delle risorse pubbliche.

Sostiene che i principi desumibili dai parametri europei risulterebbero invece lesi dalla disciplina censurata, anche a causa della quantità di dati da pubblicare e delle modalità della loro divulgazione, dovendosi in particolare considerare che, ai sensi degli artt. 7-*bis* e 9 del d.lgs. n. 33 del 2013, le amministrazioni cui compete la pubblicazione on line dei dati non possono disporre filtri e altre soluzioni tecniche atte a impedire ai motori di ricerca web di indicizzarli, o di renderli non consultabili attraverso questi ultimi.

1.2.- Le disposizioni di cui all'art. 14, commi 1-*bis* e 1-*ter*, del d.lgs. n. 33 del 2013, sarebbero altresì in contrasto con l'art. 3 Cost., sotto due distinti profili.



In primo luogo, vi sarebbe violazione del principio di uguaglianza per la circostanza che gli obblighi di pubblicazione in esame graverebbero su tutti i dirigenti pubblici, senza alcuna distinzione. Il giudice *a quo* osserva che la previsione normativa assimilerebbe, in tal modo, cariche dirigenziali che, «all'evidenza, non sono equiparabili fra loro», per «genesi, struttura, funzioni esercitate e poteri statali di riferimento».

La mancata differenziazione tra le categorie dirigenziali soggette alla misura, in base, ad esempio, all'amministrazione di appartenenza, alla qualifica, alle funzioni in concreto ricoperte, ai compensi percepiti, sarebbe «indice di una non adeguata calibrazione della disposizione in parola», tenuto conto della molteplicità delle categorie dirigenziali rinvenibili nell'ordinamento vigente, e della connessa varietà ed estensione dei segmenti di potere amministrativo esercitato: la misura riguarderebbe, secondo le elaborazioni dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), oltre centoquarantamila dirigenti, senza alcuna considerazione dell'effettivo rischio corruttivo insito nella funzione svolta, anche in relazione all'entità delle risorse pubbliche assegnate all'ufficio della cui gestione il soggetto interessato deve rispondere.

Violerebbe il principio di uguaglianza anche l'equiparazione, prevista dalle disposizioni censurate, dei dirigenti pubblici con i titolari di incarichi politici. Sottolinea il rimettente che la comune soggezione dei titolari di incarichi politici e dei dirigenti a identici obblighi di pubblicità, stante la diversa durata temporale che, di norma, caratterizza lo svolgimento delle relative funzioni, si risolverebbe in una misura particolarmente pervasiva per i secondi, assoggettati alla disciplina in esame per un periodo corrispondente all'intera durata del rapporto di lavoro, ponendosi nei loro confronti, diversamente che per i titolari di incarichi politici, alla stregua di una «condizione della vita».

La lesione dell'art. 3 Cost. emergerebbe anche sotto il profilo dell'intrinseca irragionevolezza della disciplina censurata. La divulgazione on line di una quantità enorme di dati comporterebbe rischi di alterazione, manipolazione e riproduzione di questi ultimi per finalità diverse da quelle per le quali la loro raccolta e trattamento sono previsti, con frustrazione delle esigenze di informazione veritiera e, quindi, di controllo, alla base della normativa.

Le stesse modalità di diffusione dei dati non supererebbero il test di ragionevolezza e proporzionalità, riguardando dati reddituali e patrimoniali - relativi non solo ai dirigenti, ma anche ai loro coniugi e parenti entro il secondo grado, ove acconsentano, e salva la menzione dell'eventuale mancato consenso - desunti dalla dichiarazione dei redditi e dunque particolarmente dettagliati, senza che, come già ricordato, le amministrazioni cui compete la pubblicazione on line dei dati possano disporre filtri e altre soluzioni tecniche atte a impedire ai motori di ricerca web di indicizzarli, o di renderli non consultabili attraverso questi.

Osserva a tale proposito il rimettente che la «pubblicazione di massicce quantità di dati» non si tradurrebbe automaticamente nell'agevolazione della ricerca di quelli più significativi a determinati fini, soprattutto da parte dei singoli cittadini, rispetto ai quali è anzi lecito supporre la mancanza di disponibilità di efficaci strumenti di lettura e di elaborazione di dati sovrabbondanti ed eccessivamente diffusi.

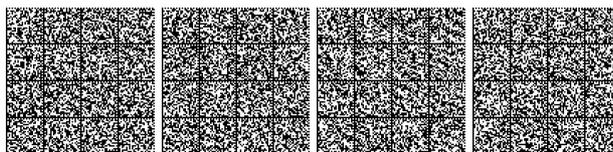
1.3.- Le disposizioni in esame si porrebbero altresì in contrasto con gli artt. 2 e 13 Cost., poiché i diritti inviolabili dell'uomo e la libertà personale risulterebbero lesi da obblighi di pubblicazione funzionali bensì a esigenze di trasparenza amministrativa, ma non idonei a scongiurare «la diffusione di dati sensibili», per un verso superflui ai fini perseguiti dalla disciplina, per altro verso «suscettibili di interpretazioni distorte».

1.4.- Infine, il TAR Lazio ritiene di «estendere, d'ufficio, ai sensi dell'art. 23 della l. 11 marzo 1953, n. 87» le descritte questioni di legittimità costituzionale anche all'art. 14, comma 1-ter, del d.lgs. n. 33 del 2013, limitatamente all'ultimo periodo e, dunque, alla parte in cui prevede che l'amministrazione pubblici sul proprio sito istituzionale l'ammontare complessivo degli emolumenti percepiti da ciascun dirigente a carico della finanza pubblica.

Sostiene, infatti, il rimettente che oggetto della pubblicazione prevista da tale ultimo periodo della disposizione sarebbe un dato aggregato, che contiene quello di cui al comma 1, lettera c), dello stesso art. 14, e potrebbe anzi corrispondere del tutto a quest'ultimo, se il dirigente non percepisca altro emolumento diverso dalla retribuzione per l'incarico conferitogli.

2.- Va preliminarmente considerato che il giudice rimettente è consapevole della circostanza per cui, trattando le norme censurate della pubblicazione in rete di dati reddituali e patrimoniali relativi a dirigenti delle pubbliche amministrazioni (e ai loro coniugi e parenti entro il secondo grado), viene in rilievo un trattamento di dati personali soggetto anche alla disciplina del diritto (comunitario, prima, e *ora*) dell'Unione europea.

Del resto, la stessa ordinanza di rimessione, lamentando che le disposizioni censurate violino l'art. 117, primo comma, Cost., indica, quali parametri interposti, norme del diritto europeo sia primario che derivato: argomenta, infatti, l'asserita lesione del diritto alla vita privata, di quello alla protezione dei dati personali, dei principi di proporzionalità e pertinenza, sanciti dagli articoli 7, 8 e 52 della CDFUE e dagli artt. 6, paragrafo 1, lettera c), e 7, lettere c) ed e), della direttiva 95/46/CE.



Al tempo stesso ritiene che la disciplina legislativa sia in contrasto anche con parametri costituzionali interni, sostenendo che essa lede l'art. 3 Cost., sotto diversi profili, e gli artt. 2 e 13 Cost.

Il giudice rimettente è altresì consapevole della circostanza che, in fattispecie analoga a quella al suo esame, la Corte di giustizia delle Comunità europee (sentenza 20 maggio 2003, nelle cause riunite C-465/00, C-138/01 e C-139/0120, Österreichischer Rundfunk e altri) - pur avendo ritenuto, a seguito di rinvio pregiudiziale, che gli artt. 6, paragrafo 1, lettera c), e 7, lettere c) ed e), della ricordata direttiva 95/46/CE contengono norme direttamente applicabili - ha stabilito che la valutazione sul corretto bilanciamento tra il diritto alla tutela dei dati personali e quello all'accesso ai dati in possesso delle pubbliche amministrazioni doveva essere rimessa al giudice del rinvio, escludendo perciò che fosse stata definitivamente compiuta dalla normativa europea.

Su questi presupposti, ritiene (punto 17 dell'ordinanza) che le disposizioni interne censurate non possano essere disapplicate «per contrasto con normative comunitarie», posto che non sarebbe realmente individuabile una disciplina self-executing di matrice europea applicabile alla fattispecie oggetto di giudizio.

Afferma, in particolare, che i principi di proporzionalità, pertinenza e non eccedenza in tema di trattamento dei dati personali - presidiati dalle norme europee, primarie e derivate, indicate quali parametri interposti - si presenterebbero non già quali disposizioni idonee a regolare la fattispecie al suo esame, bensì quali «criteri» di riferimento per effettuare una «ponderazione della conformità» della disciplina censurata, mostrando di intendere che tale operazione sia di segno diverso dalla semplice applicazione o non applicazione di una norma al fatto.

Escludendo dunque che la normativa europea offra una soluzione del caso concreto, scartando inoltre la via di un rinvio pregiudiziale, proprio perché in occasione analoga la Corte di giustizia aveva devoluto al giudice nazionale la valutazione sul corretto bilanciamento tra i due diritti potenzialmente confliggenti - quello alla tutela dei dati personali e quello ad accedere ai dati in possesso delle pubbliche amministrazioni - decide di sollevare questioni di legittimità costituzionale sulle disposizioni al suo esame, ritenendo che la valutazione sul bilanciamento in parola non possa che spettare a questa Corte.

2.1.- Alla luce della descritta prospettazione, le questioni di legittimità costituzionale sollevate, sotto lo specifico profilo appena esaminato, sono ammissibili.

Questa Corte (sentenza n. 269 del 2017) ha già rilevato che i principi e i diritti enunciati nella CDFUE intersecano in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla Costituzione italiana (e dalle altre Costituzioni nazionali degli Stati membri), e che la prima costituisce pertanto «parte del diritto dell'Unione dotata di caratteri peculiari in ragione del suo contenuto di impronta tipicamente costituzionale». Ha aggiunto che, fermi restando i principi del primato e dell'effetto diretto del diritto dell'Unione europea, occorre considerare la peculiarità delle situazioni nelle quali, in un ambito di rilevanza comunitaria, una legge che incide su diritti fondamentali della persona sia oggetto di dubbi, sia sotto il profilo della sua conformità alla Costituzione, sia sotto il profilo della sua compatibilità con la CDFUE.

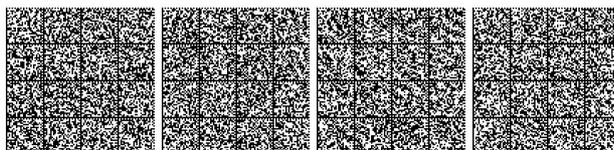
Ha concluso che in tali casi - fatto salvo il ricorso al rinvio pregiudiziale per le questioni di interpretazione o di invalidità del diritto dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130 - va preservata l'opportunità di un intervento con effetti erga omnes di questa Corte, in virtù del principio che situa il sindacato accentrato di legittimità costituzionale a fondamento dell'architettura costituzionale (art. 134 Cost.), precisando che, in tali fattispecie, la Corte costituzionale giudicherà alla luce dei parametri costituzionali interni, ed eventualmente anche di quelli europei (ex artt. 11 e 117, primo comma, Cost.), comunque secondo l'ordine che di volta in volta risulti maggiormente appropriato.

Questo orientamento va confermato anche nel caso di specie, nel quale principi e diritti fondamentali enunciati dalla CDFUE intersecano, come meglio si chiarirà, principi e diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione.

Peraltro, tra i parametri interposti rispetto alla denunciata violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., il giudice rimettente evoca, oltre a disposizioni della CDFUE, anche i principi di proporzionalità, pertinenza e non eccedenza nel trattamento dei dati personali, previsti in particolare dagli artt. 6, paragrafo 1, lettera c), e 7, lettere c) ed e), della direttiva 95/46/CE.

Ciò non induce a modificare l'orientamento ricordato.

I principi previsti dalla direttiva si presentano, infatti, in singolare connessione con le pertinenti disposizioni della CDFUE: non solo nel senso che essi ne forniscono specificazione o attuazione, ma anche nel senso, addirittura inverso, che essi hanno costituito «modello» per quelle norme, e perciò partecipano all'evidenza della loro stessa natura, come espresso nelle Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali, in cui si legge, in particolare nella «Spiegazione relativa all'art.8 - Protezione dei dati di carattere personale», che «[q]uesto articolo è stato fondato sull'articolo 286 del trattato che istituisce la Comunità europea, sulla direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla



tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali nonché alla libera circolazione di tali dati [...], nonché sull'articolo 8 della CEDU e sulla convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati di carattere personale del 28 gennaio 1981, ratificata da tutti gli Stati membri. [...]. La direttiva e il regolamento [(CE) n. 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio] succitati definiscono le condizioni e i limiti applicabili all'esercizio del diritto alla protezione dei dati personali».

2.2.- L'ammissibilità, sempre sotto lo specifico profilo ora in esame, delle questioni sollevate, emerge anche alla luce della circostanza che la disciplina legislativa censurata, che estende a tutti i dirigenti delle pubbliche amministrazioni obblighi di pubblicazione di dati già in vigore per altri soggetti, opera, come si diceva, su un terreno nel quale risultano in connessione - e talvolta anche in visibile tensione - diritti e principi fondamentali, contemporaneamente tutelati sia dalla Costituzione che dal diritto europeo, primario e derivato.

Da una parte, il diritto alla riservatezza dei dati personali, quale manifestazione del diritto fondamentale all'intangibilità della sfera privata (sentenza n. 366 del 1991), che attiene alla tutela della vita degli individui nei suoi molteplici aspetti. Un diritto che trova riferimenti nella Costituzione italiana (artt. 2, 14, 15 Cost.), già riconosciuto, in relazione a molteplici ambiti di disciplina, nella giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 173 del 2009, n. 372 del 2006, n. 135 del 2002, n. 81 del 1993 e n. 366 del 1991), e che incontra specifica protezione nelle varie norme europee e convenzionali evocate dal giudice rimettente. Nell'epoca attuale, esso si caratterizza particolarmente quale diritto a controllare la circolazione delle informazioni riferite alla propria persona, e si giova, a sua protezione, dei canoni elaborati in sede europea per valutare la legittimità della raccolta, del trattamento e della diffusione dei dati personali. Si tratta dei già ricordati principi di proporzionalità, pertinenza e non eccedenza, in virtù dei quali deroghe e limitazioni alla tutela della riservatezza di quei dati devono operare nei limiti dello stretto necessario, essendo indispensabile identificare le misure che incidano nella minor misura possibile sul diritto fondamentale, pur contribuendo al raggiungimento dei legittimi obiettivi sottesi alla raccolta e al trattamento dei dati.

Dall'altra parte, con eguale rilievo, i principi di pubblicità e trasparenza, riferiti non solo, quale corollario del principio democratico (art. 1 Cost.), a tutti gli aspetti rilevanti della vita pubblica e istituzionale, ma anche, ai sensi dell'art. 97 Cost., al buon funzionamento dell'amministrazione (sentenze n. 177 e n. 69 del 2018, n. 212 del 2017) e, per la parte che qui specificamente interessa, ai dati che essa possiede e controlla. Principi che, nella legislazione interna, tendono ormai a manifestarsi, nella loro declinazione soggettiva, nella forma di un diritto dei cittadini ad accedere ai dati in possesso della pubblica amministrazione, come del resto stabilisce l'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 33 del 2013. Nel diritto europeo, la medesima ispirazione ha condotto il Trattato di Lisbona a inserire il diritto di accedere ai documenti in possesso delle autorità europee tra le «Disposizioni di applicazione generale» del Trattato sul funzionamento dell'Unione, imponendo di considerare il diritto di accesso ad essi quale principio generale del diritto europeo (art. 15, paragrafo 3, primo comma, TFUE e art. 42 CDFUE).

I diritti alla riservatezza e alla trasparenza si fronteggiano soprattutto nel nuovo scenario digitale: un ambito nel quale, da un lato, i diritti personali possono essere posti in pericolo dalla indiscriminata circolazione delle informazioni, e, dall'altro, proprio la più ampia circolazione dei dati può meglio consentire a ciascuno di informarsi e comunicare.

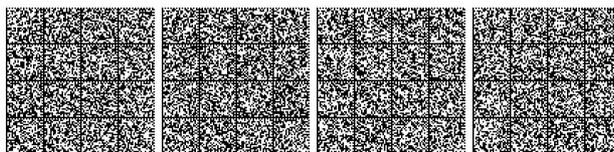
Non erra, pertanto, il giudice *a quo* quando segnala la peculiarità dell'esame cui deve essere soggetta la disciplina legislativa che egli si trova ad applicare, e quando sottolinea che tale esame va condotto dalla Corte costituzionale.

2.3.- La “prima parola” che questa Corte, per volontà esplicita del giudice *a quo*, si accinge a pronunciare sulla disciplina legislativa censurata è pertanto più che giustificata dal rango costituzionale della questione e dei diritti in gioco.

Resta fermo che i giudici comuni possono sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea, sulla medesima disciplina, qualsiasi questione pregiudiziale a loro avviso necessaria.

In generale, la sopravvenienza delle garanzie approntate dalla CDFUE rispetto a quelle della Costituzione italiana genera, del resto, un concorso di rimedi giurisdizionali, arricchisce gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali e, per definizione, esclude ogni preclusione.

Questa Corte deve pertanto esprimere la propria valutazione, alla luce innanzitutto dei parametri costituzionali interni, su disposizioni che, come quelle ora in esame, pur soggette alla disciplina del diritto europeo, incidono su principi e diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione italiana e riconosciuti dalla stessa giurisprudenza costituzionale. Ciò anche allo scopo di contribuire, per la propria parte, a rendere effettiva la possibilità, di cui ragiona l'art. 6 del Trattato sull'Unione europea (TUE), firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, entrato in vigore il 1° novembre 1993, che i corrispondenti diritti fondamentali garantiti dal diritto europeo, e in particolare dalla CDFUE, siano interpretati in armonia con le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, richiamate anche dall'art. 52, paragrafo 4, della stessa CDFUE come fonti rilevanti.



3.- Passando, dunque, al merito delle questioni sollevate con riferimento all'art. 14, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 33 del 2013, il giudice rimettente prospetta il contrasto della disposizione anche con più parametri costituzionali interni.

Questa Corte, avendo la facoltà di decidere l'ordine delle censure da affrontare (sentenze n. 148 e n. 66 del 2018), ritiene di esaminare prioritariamente le questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione all'art. 3 Cost., evocato sia sotto il profilo della violazione del principio di ragionevolezza, sia sotto il profilo della lesione del principio di uguaglianza.

Come si è ricordato, si è in presenza di una questione concernente il bilanciamento tra due diritti: quello alla riservatezza dei dati personali, inteso come diritto a controllare la circolazione delle informazioni riferite alla propria persona, e quello dei cittadini al libero accesso ai dati ed alle informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni.

In valutazioni di tale natura, il giudizio di ragionevolezza sulle scelte legislative si avvale del cosiddetto test di proporzionalità, che «richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi» (sentenza n. 1 del 2014, richiamata, da ultimo, dalle sentenze n. 137 del 2018, n. 10 del 2016, n. 272 e n. 23 del 2015 e n. 162 del 2014).

Nella specifica materia in oggetto, del resto, anche la giurisprudenza europea segue le medesime coordinate interpretative.

3.1.- La Corte di giustizia dell'Unione europea ha ripetutamente affermato che le esigenze di controllo democratico non possono travolgere il diritto fondamentale alla riservatezza delle persone fisiche, dovendo sempre essere rispettato il principio di proporzionalità, definito cardine della tutela dei dati personali: deroghe e limitazioni alla protezione dei dati personali devono perciò operare nei limiti dello stretto necessario, e prima di ricorrervi occorre ipotizzare misure che determinino la minor lesione, per le persone fisiche, del suddetto diritto fondamentale e che, nel contempo, contribuiscano in maniera efficace al raggiungimento dei confliggenti obiettivi di trasparenza, in quanto legittimamente perseguiti (sentenze 20 maggio 2003, nelle cause riunite C-465/00, C-138/01 e C-139/01, Österreichischer Rundfunk e altri, e 9 novembre 2010, nelle cause riunite C-92/09 e 93/09, Volker und Markus Schecke e Eifert).

Nella pronuncia da ultimo richiamata, in particolare, si afferma che non può riconoscersi alcuna automatica prevalenza dell'obiettivo di trasparenza sul diritto alla protezione dei dati personali (punto 85).

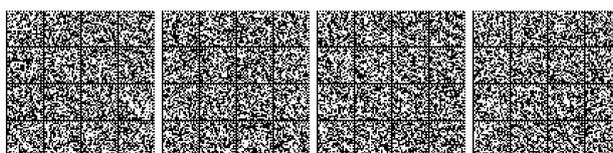
La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ha influenzato lo stesso legislatore europeo, che ha avviato un ampio processo di revisione del quadro di regole in materia di protezione dei dati personali, concluso con l'emanazione di un unico corpus normativo di carattere generale, costituito dal regolamento n. 2016/679/UE, divenuto efficace successivamente ai fatti dai quali originano le questioni di legittimità costituzionale in esame, ma tenuto in debita considerazione dal giudice *a quo*. Esso detta le regole fondamentali per il trattamento dei dati personali, nozione che include anche la trasmissione, la diffusione o qualsiasi altra forma di messa a disposizione dei dati (art. 4, comma 1, numero 2).

I principi che devono governare il trattamento sono sanciti nell'art. 5, comma 1, del citato regolamento (che contiene una disciplina sostanzialmente sovrapponibile a quella delineata dall'art. 6 della ricordata direttiva 95/46/CE) e, tra di essi, assumono particolare rilievo quelli che consistono: nella limitazione della finalità del trattamento (lettera *b*) e nella «minimizzazione dei dati», che si traduce nella necessità di acquisizione di dati adeguati, pertinenti e limitati a quanto strettamente necessario alla finalità del trattamento (lettera *c*).

Ancora, un riferimento al necessario bilanciamento tra diritti si trova nelle premesse al regolamento n. 2016/679/UE (considerando n. 4), ove si legge che «[i]l diritto alla protezione dei dati di carattere personale non è una prerogativa assoluta ma va considerato alla luce della sua funzione sociale e va temperato con altri diritti fondamentali, in ossequio al principio di proporzionalità».

In definitiva, la disciplina europea, pur riconoscendo un ampio margine di regolazione autonoma e di dettaglio agli Stati membri con riguardo a certe tipologie di trattamento (tra i quali quello connesso, appunto, all'esercizio del diritto di accesso: art. 86 del regolamento), impone loro il principio di proporzionalità del trattamento che, come accennato, rappresenta il fulcro della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia.

In virtù di tutto quanto precede, lo scrutinio intorno al punto di equilibrio individuato dal legislatore sulla questione della pubblicità dei dati reddituali e patrimoniali dei dirigenti amministrativi va condotto alla stregua del parametro costituzionale interno evocato dal giudice *a quo* (art. 3 Cost.), come integrato dai principi di derivazione europea. Essi sanciscono l'obbligo, per la legislazione nazionale, di rispettare i criteri di necessità, proporzionalità, finalità, pertinenza e non eccedenza nel trattamento dei dati personali, pur al cospetto dell'esigenza di garantire, fino al punto tollerabile, la pubblicità dei dati in possesso della pubblica amministrazione.



4.- Ai fini di uno scrutinio così precisato, giova ricordare l'evoluzione normativa che ha condotto alla disposizione censurata.

4.1.- Allo stato, il d.lgs. n. 97 del 2016 costituisce, infatti, il punto d'arrivo del processo evolutivo che ha condotto all'affermazione del principio di trasparenza amministrativa, che consente la conoscenza diffusa delle informazioni e dei dati detenuti dalle pubbliche amministrazioni.

La legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), come progressivamente modificata, allo scopo di abbattere il tradizionale schermo del segreto amministrativo, ha disciplinato il diritto di accesso ai documenti amministrativi, costruendolo quale strumento finalizzato alla tutela di colui che ne abbia interesse avverso atti e provvedimenti della pubblica amministrazione incidenti sulla sua sfera soggettiva.

Viene dunque inaugurato, per non essere più abbandonato, un modello di trasparenza fondato sulla "accessibilità" in cui i dati in possesso della pubblica amministrazione non sono pubblicati, ma sono conoscibili da parte dei soggetti aventi a ciò interesse, attraverso particolari procedure, fondate sulla richiesta di accesso e sull'accoglimento o diniego dell'istanza da parte dell'amministrazione.

A tale sistema viene però affiancato, attraverso progressive modifiche normative, un regime di "disponibilità", in base al quale tutti i dati in possesso della pubblica amministrazione, salvo quelli espressamente esclusi dalla legge, devono essere obbligatoriamente resi pubblici e, dunque, messi a disposizione della generalità dei cittadini.

In questa prospettiva, il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni) offre una prima definizione di trasparenza, «intesa come accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche [...]» (art. 11, comma 1).

Oggetto di tale forma di trasparenza non sono più il procedimento, il provvedimento e i documenti amministrativi, ma le «informazioni» relative all'organizzazione amministrativa e all'impiego delle risorse pubbliche, con particolare riferimento alle retribuzioni dei dirigenti e di coloro che rivestono incarichi di indirizzo politico-amministrativo.

Tale modello è confermato dalla legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione), con la quale la trasparenza amministrativa viene elevata anche al rango di principio-argine alla diffusione di fenomeni di corruzione.

La cosiddetta "legge anticorruzione", tuttavia - affacciandosi possibili tensioni tra le esigenze di trasparenza, declinata nelle forme della «accessibilità totale», e quelle di tutela della riservatezza delle persone - stabilisce limiti generali alla pubblicazione delle informazioni, che deve infatti avvenire «nel rispetto delle disposizioni in materia [...] di protezione dei dati personali» (art. 1, comma 15), e delega il Governo ad adottare un decreto legislativo per il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità (art. 1, comma 35).

La delega è stata esercitata con l'approvazione del d.lgs. n. 33 del 2013, il cui art. 1 enumera finalità che riecheggiano quelle già enunciate dall'art. 11, comma 1, del d.lgs. n. 150 del 2009 (contestualmente abrogato): in particolare, l'accessibilità totale alle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, sempre con la garanzia della protezione dei dati personali, mira adesso anche allo scopo di «favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche».

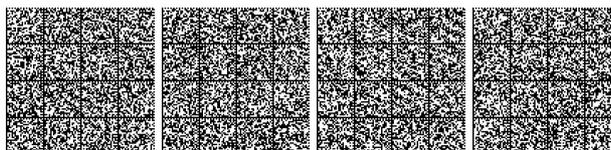
Si giunge, infine, all'approvazione del d.lgs. n. 97 del 2016, ove, pur ribadendosi che la trasparenza è intesa come «accessibilità totale», il legislatore muta il riferimento alle «informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni», sostituendolo con quello ai «dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni» (art. 2 del d.lgs. n. 97 del 2016, modificativo dell'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 33 del 2013)».

Inoltre, la stessa novella estende ulteriormente gli scopi perseguiti attraverso il principio di trasparenza, aggiungendovi la finalità di «tutelare i diritti dei cittadini» e «promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa».

4.2.- Rilievo cruciale, anche ai fini del presente giudizio, hanno le modalità attraverso le quali le ricordate finalità della normativa sulla trasparenza vengono perseguite.

In base alle disposizioni generali del d.lgs. n. 33 del 2013, le pubbliche amministrazioni procedono all'inserimento, nei propri siti istituzionali (in un'apposita sezione denominata «Amministrazione trasparente»), dei documenti, delle informazioni e dei dati oggetto degli obblighi di pubblicazione, cui corrisponde il diritto di chiunque di accedere ai siti direttamente e immediatamente, senza autenticazione né identificazione (art. 2, comma 2).

Tutti i documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria sono pubblici e chiunque ha diritto di conoscerli, di fruirne gratuitamente, di utilizzarli e riutilizzarli (art. 3, comma 1).



Le amministrazioni non possono disporre filtri e altre soluzioni tecniche atte ad impedire ai motori di ricerca web di indicizzare ed effettuare ricerche all'interno della sezione «Amministrazione trasparente» (art. 9).

Gli obblighi di pubblicazione dei dati personali “comuni”, diversi dai dati sensibili e dai dati giudiziari (questi ultimi, come tali, sottratti agli obblighi di pubblicazione), comportano perciò la loro diffusione attraverso siti istituzionali, nonché il loro trattamento secondo modalità che ne consentono la indicizzazione e la rintracciabilità tramite i motori di ricerca web, e anche il loro riutilizzo, nel rispetto dei principi sul trattamento dei dati personali. In particolare, le pubbliche amministrazioni provvedono a rendere non intelligibili i dati personali non pertinenti (art. 7-bis, comma 1).

Si tratta perciò di modalità di pubblicazione che privilegiano la più ampia disponibilità dei dati detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ivi inclusi quelli personali. Di questi ultimi, solo quelli sensibili e giudiziari vengono sottratti alla pubblicazione, in virtù di tale loro delicata qualità, mentre per gli altri dati resta il presidio costituito dall'obbligo, gravante sull'amministrazione di volta in volta interessata, di rendere inintelligibili quelli «non pertinenti», in relazione alle finalità perseguite dalla normativa sulla trasparenza.

Va precisato che, nel presente giudizio di legittimità costituzionale, è all'esame una disposizione in cui è invece il legislatore ad aver effettuato, ex ante e una volta per tutte, la valutazione circa la pertinenza, rispetto a quelle finalità, della pubblicazione di alcuni dati personali di natura reddituale e patrimoniale concernenti i dirigenti amministrativi e i loro stretti congiunti. Lo stesso legislatore ne ha dunque imposto la diffusione, assoggettando, con il censurato comma 1-bis dell'art. 14 del d.lgs. n. 33 del 2013, anche i dirigenti all'obbligo di pubblicazione, con le modalità appena descritte, dei dati di cui alle lettere c) ed f) del precedente comma 1.

Questa Corte è perciò investita del compito di decidere se, ed eventualmente in quale misura, questa scelta legislativa superi il test di proporzionalità, come più sopra descritto.

5.- Così prospettata, la questione è parzialmente fondata, nei termini che saranno di seguito precisati, per violazione, sia del principio di ragionevolezza, sia del principio di eguaglianza, limitatamente all'obbligo imposto a tutti i titolari di incarichi dirigenziali, senza alcuna distinzione fra di essi, di pubblicare le dichiarazioni e le attestazioni di cui alla lettera f) del comma 1 dell'art. 14 del d.lgs. n. 33 del 2013.

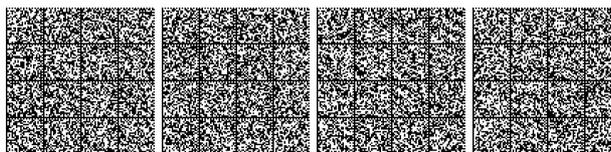
5.1.- Nella versione originaria, il citato art. 14 del d.lgs. n. 33 del 2013, al comma 1, già imponeva alle amministrazioni interessate la pubblicazione di una serie di documenti e informazioni, ma tale obbligo si riferiva solo ai titolari di incarichi politici di livello statale, regionale e locale. I documenti e le informazioni da pubblicare, in relazione a questi ultimi, erano (e restano): a) l'atto di nomina o di proclamazione, con l'indicazione della durata dell'incarico o del mandato elettivo; b) il curriculum; c) i compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica e gli importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici; d) i dati relativi all'assunzione di altre cariche, presso enti pubblici o privati, e i relativi compensi a qualsiasi titolo percepiti; e) gli altri eventuali incarichi con oneri a carico della finanza pubblica e l'indicazione dei compensi spettanti; f) i documenti previsti dall'art. 2 della legge n. 441 del 1982, ossia, per quanto qui d'interesse, una dichiarazione concernente i diritti reali su beni immobili e su beni mobili iscritti in pubblici registri, le azioni di società, le quote di partecipazione a società e l'esercizio di funzioni di amministratore o di sindaco di società, nonché la copia dell'ultima dichiarazione dei redditi soggetti all'imposta sui redditi delle persone fisiche (IRPEF), con obblighi estesi al coniuge non separato e ai parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi abbiano consentito e salva la necessità di dare evidenza al mancato consenso.

I destinatari originari di questi obblighi di trasparenza sono titolari di incarichi che trovano la loro giustificazione ultima nel consenso popolare, ciò che spiega la *ratio* di tali obblighi: consentire ai cittadini di verificare se i componenti degli organi di rappresentanza politica e di governo di livello statale, regionale e locale, a partire dal momento dell'assunzione della carica, beneficino di incrementi reddituali e patrimoniali, anche per il tramite del coniuge o dei parenti stretti, e se tali incrementi siano coerenti rispetto alle remunerazioni percepite per i vari incarichi.

La novella di cui al d.lgs. n. 97 del 2016 aggiunge all'art. 14 del d.lgs. n. 33 del 2013 cinque nuovi commi, tra i quali, appunto, quello censurato, che estende gli obblighi di pubblicazione ricordati, per quanto qui interessa, ai titolari di incarichi dirigenziali a qualsiasi titolo conferiti, ivi inclusi quelli attribuiti discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione.

In tal modo, la totalità della dirigenza amministrativa è stata sottratta al regime di pubblicità congegnato dall'art. 15 del d.lgs. n. 33 del 2013 - che per essi prevedeva la pubblicazione dei soli compensi percepiti, comunque denominati - ed è stata attratta nell'orbita dei ben più pregnanti doveri di trasparenza originariamente riferiti ai soli titolari di incarichi di natura politica.

5.2.- In nome di rilevanti obiettivi di trasparenza dell'esercizio delle funzioni pubbliche, e in vista della trasformazione della pubblica amministrazione in una “casa di vetro”, il legislatore ben può apprestare strumenti di libero accesso di chiunque alle pertinenti informazioni, «allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche» (art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 33 del 2013).



Resta tuttavia fermo che il perseguimento di tali finalità deve avvenire attraverso la previsione di obblighi di pubblicità di dati e informazioni, la cui conoscenza sia ragionevolmente ed effettivamente connessa all'esercizio di un controllo, sia sul corretto perseguimento delle funzioni istituzionali, sia sul corretto impiego delle risorse pubbliche.

Proprio da questo punto di vista, risultano non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione all'obbligo imposto a ciascun titolare di incarico dirigenziale di pubblicare i dati di cui alla lettera c) dell'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 33 del 2013, e dunque i compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica, nonché gli importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici.

La disciplina anteriore alla novella operata dal d.lgs. n. 97 del 2016 già contemplava la pubblicità dei compensi, comunque denominati, relativi al rapporto di lavoro dirigenziale, proprio per agevolare la possibilità di un controllo diffuso, da parte degli stessi destinatari delle prestazioni e dei servizi erogati dall'amministrazione, posti così nelle condizioni di valutare, anche sotto il profilo in questione, le modalità d'impiego delle risorse pubbliche.

Il regime di piena conoscibilità di tali dati risulta proporzionato rispetto alle finalità perseguite dalla normativa sulla trasparenza amministrativa, con conseguente esclusione della prospettata violazione degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione a tutti i parametri interposti evocati.

Si tratta, infatti, di consentire, in forma diffusa, il controllo sull'impiego delle risorse pubbliche e permettere la valutazione circa la congruità - rispetto ai risultati raggiunti e ai servizi offerti - di quelle utilizzate per la remunerazione dei soggetti responsabili, a ogni livello, del buon andamento della pubblica amministrazione.

Quanto ai restanti parametri costituzionali (artt. 2 e 13 Cost.) evocati dal rimettente, in disparte la stringatezza delle argomentazioni utilizzate a sostegno delle censure, non si vede come la pubblicazione di tali dati possa mettere a rischio la sicurezza o la libertà degli interessati, danneggiandone la dignità personale: si tratta, infatti, dell'ostensione di compensi o rimborsi spese direttamente connessi all'espletamento dell'incarico dirigenziale.

Di qui, la non fondatezza delle questioni sollevate anche in riferimento agli artt. 2 e 13 Cost.

5.3.- A diverse conclusioni deve pervenirsi con riferimento agli obblighi di pubblicazione indicati nella lettera f) del comma 1 dell'art. 14 del d.lgs. n. 33 del 2013, in quanto imposti dal censurato comma 1-bis dello stesso articolo, senza alcuna distinzione, a carico di tutti i titolari di incarichi dirigenziali.

Anche per essi, oltre che per i titolari di incarichi politici, è ora prescritta la generalizzata pubblicazione di dichiarazioni e attestazioni contenenti dati reddituali e patrimoniali (propri e dei più stretti congiunti), ulteriori rispetto alle retribuzioni e ai compensi connessi alla prestazione dirigenziale.

Si tratta, in primo luogo, di dati che non necessariamente risultano in diretta connessione con l'espletamento dell'incarico affidato. Essi offrono, piuttosto, un'analitica rappresentazione della situazione economica personale dei soggetti interessati e dei loro più stretti familiari, senza che, a giustificazione di questi obblighi di trasparenza, possa essere sempre invocata, come invece per i titolari di incarichi politici, la necessità o l'opportunità di rendere conto ai cittadini di ogni aspetto della propria condizione economica e sociale, allo scopo di mantenere saldo, durante l'espletamento del mandato, il rapporto di fiducia che alimenta il consenso popolare.

L'Avvocatura generale dello Stato, nelle proprie memorie, giustifica le disposizioni censurate, evidenziando che, in riferimento ai titolari d'incarichi dirigenziali, il legislatore avrebbe correttamente adottato misure «ampie e rigorose» al fine, soprattutto, di contrastare il fenomeno della corruzione nella pubblica amministrazione, anche in considerazione dei numerosi moniti in tal senso provenienti da rilevanti organizzazioni internazionali e dalla stessa Unione europea, e delle rilevazioni internazionali che hanno classificato l'Italia tra i Paesi in cui è più elevata la percezione della corruzione (da intendersi anche come carenza di trasparenza).

Tale giustificazione appare plausibile, ma non conclusiva.

L'Avvocatura generale ha anche opportunamente ricordato che, in virtù delle numerose clausole di garanzia della tutela dei dati personali previste dallo stesso d.lgs. n. 33 del 2013, le pubbliche amministrazioni, nel richiedere ai propri dirigenti la trasmissione dei dati di cui ora si tratta per fini di pubblicità istituzionale, consentono l'oscuramento dei dati sensibili e giudiziari, nonché di quelli valutati non pertinenti rispetto alle finalità di trasparenza perseguite.

A tale cautela risulta essersi uniformata l'autorità datrice di lavoro nei confronti dei ricorrenti nel giudizio *a quo*, ai quali è stato richiesto di oscurare, nella dichiarazione dei redditi destinata alla pubblicazione, alcuni dati considerati "eccedenti": codice fiscale; scelta del destinatario relativa all'otto e al cinque per mille dell'IRPEF; ammontare delle spese sanitarie; riepilogo delle spese; sottoscrizioni autografe del dichiarante.

Occorre tuttavia valutare se e in che misura - al netto di queste operazioni di preventiva scrematura, pure imposte dalla legge - la conoscenza indiscriminata del residuo, pur sempre ampio, ventaglio di informazioni e dati personali di natura reddituale e patrimoniale contenuti nella documentazione oggetto di pubblicazione appaia necessaria e proporzionata rispetto alle finalità perseguite dalla legislazione sulla trasparenza.



Ebbene, la disposizione censurata non risponde alle due condizioni richieste dal test di proporzionalità: l'imposizione di oneri non sproporzionati rispetto ai fini perseguiti, e la scelta della misura meno restrittiva dei diritti che si fronteggiano.

Viola perciò l'art. 3 Cost., innanzitutto sotto il profilo della ragionevolezza intrinseca, impone a tutti indiscriminatamente i titolari d'incarichi dirigenziali di pubblicare una dichiarazione contenente l'indicazione dei redditi soggetti all'IRPEF nonché dei diritti reali su beni immobili e su beni mobili iscritti in pubblici registri, delle azioni di società, delle quote di partecipazione a società e dell'esercizio di funzioni di amministratore o di sindaco di società (con obblighi estesi al coniuge non separato e ai parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano e fatta salva la necessità di dare evidenza, in ogni caso, al mancato consenso).

5.3.1.- L'onere di pubblicazione in questione risulta, in primo luogo, sproporzionato rispetto alla finalità principale perseguita, quella di contrasto alla corruzione nell'ambito della pubblica amministrazione.

La norma impone la pubblicazione di una massa notevolissima di dati personali, considerata la platea dei destinatari: circa centoquarantamila interessati (senza considerare coniugi e parenti entro il secondo grado), secondo le rilevazioni operate dall'ARAN e citate dal Garante per la protezione dei dati personali (nel parere reso il 3 marzo 2016 sullo schema di decreto legislativo che, successivamente approvato dal Governo, come d.lgs. n. 97 del 2016, ha introdotto la disposizione censurata).

Non erra il giudice rimettente laddove, considerata tale massa di dati, intravede un rischio di frustrazione delle stesse esigenze di informazione veritiera e, quindi, di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche, poste a base della normativa sulla trasparenza.

La pubblicazione di quantità così massicce di dati, infatti, non agevola affatto la ricerca di quelli più significativi a determinati fini (nel nostro caso particolare, ai fini di informazione veritiera, anche a scopi anticorrottivi) se non siano utilizzati efficaci strumenti di elaborazione, che non è ragionevole supporre siano a disposizione dei singoli cittadini.

Sotto questo profilo, la disposizione in esame finisce per risultare in contrasto con il principio per cui, «nelle operazioni di bilanciamento, non può esservi un decremento di tutela di un diritto fondamentale se ad esso non fa riscontro un corrispondente incremento di tutela di altro interesse di pari rango» (sentenza n. 143 del 2013). Nel caso in esame, alla compressione - indiscutibile - del diritto alla protezione dei dati personali non corrisponde, prima facie, un paragonabile incremento né della tutela del contrapposto diritto dei cittadini ad essere correttamente informati, né dell'interesse pubblico alla prevenzione e alla repressione dei fenomeni di corruzione.

Tutt'al contrario, la stessa autorità preposta alla lotta al fenomeno della corruzione, segnala, non diversamente da quella preposta alla tutela dei dati personali, che il rischio è quello di generare "opacità per confusione", proprio per l'irragionevole mancata selezione, a monte, delle informazioni più idonee al perseguimento dei legittimi obiettivi perseguiti.

Sono le stesse peculiari modalità di pubblicazione imposte dal d.lgs. n. 33 del 2013 ad aggravare il carattere, già in sé sproporzionato, dell'obbligo di pubblicare i dati di cui si discute, in quanto posto a carico della totalità dei dirigenti pubblici.

L'indicizzazione e la libera rintracciabilità sul web, con l'ausilio di comuni motori di ricerca, dei dati personali pubblicati, non è coerente al fine di favorire la corretta conoscenza della condotta della pubblica dirigenza e delle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche. Tali forme di pubblicità rischiano piuttosto di consentire il reperimento "casuale" di dati personali, stimolando altresì forme di ricerca ispirate unicamente dall'esigenza di soddisfare mere curiosità.

Si tratta di un rischio evidenziato anche dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Alla luce dello sviluppo della tecnologia informatica e dell'ampliamento delle possibilità di trattamento dei dati personali dovuto all'automatizzazione, la Corte EDU si è soffermata sulla stretta relazione esistente tra tutela della vita privata (art. 8 CEDU) e protezione dei dati personali, interpretando anche quest'ultima come tutela dell'autonomia personale da ingerenze eccessive da parte di soggetti privati e pubblici (Corte EDU, Grande camera, sentenze 16 febbraio 2000, Amann contro Svizzera, e 6 aprile 2010, Flinkkilä e altri contro Finlandia).

In una significativa pronuncia (sentenza 8 novembre 2016, Magyar contro Ungheria), la Grande camera della Corte EDU ha osservato come l'interesse sotteso all'accesso a dati personali per fini di interesse pubblico non può essere ridotto alla "sete di informazioni" sulla vita privata degli altri («The public interest cannot be reduced to the public's thirst for information about the private life of others, or to an audience's wish for sensationalism or even voyeurism»: § 162).

5.3.2.- Anche sotto il secondo profilo, quello della necessaria scelta della misura meno restrittiva dei diritti fondamentali in potenziale tensione, la disposizione censurata non supera il test di proporzionalità.



Esistono senz'altro soluzioni alternative a quella ora in esame, tante quanti sono i modelli e le tecniche immaginabili per bilanciare adeguatamente le contrapposte esigenze di riservatezza e trasparenza, entrambe degne di adeguata valorizzazione, ma nessuna delle due passibile di eccessiva compressione.

Alcune di tali soluzioni - privilegiate, peraltro, in altri ordinamenti europei - sono state ricordate anche dal giudice rimettente: ad esempio, la predefinitone di soglie reddituali il cui superamento sia condizione necessaria per far scattare l'obbligo di pubblicazione; la diffusione di dati coperti dall'anonimato; la pubblicazione in forma nominativa di informazioni secondo scaglioni; il semplice deposito delle dichiarazioni personali presso l'autorità di controllo competente.

Quest'ultima soluzione, del resto, era quella adottata prima del d.lgs. n. 97 del 2016, nell'ambito di una disciplina (art. 13, commi 1 e 3, del d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, contenente «Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165», e tuttora vigente) che impone ai titolari d'incarichi dirigenziali l'obbligo di fornire alle amministrazioni di appartenenza, con onere di aggiornamento annuale, le informazioni sulla propria situazione reddituale e patrimoniale, che però non erano rese pubbliche (se non su apposita istanza), e, comunque, non con le modalità previste dal d.lgs. n. 33 del 2013 e in precedenza illustrate.

Non spetta a questa Corte indicare la soluzione più idonea a bilanciare i diritti antagonisti, rientrando la scelta dello strumento ritenuto più adeguato nella ampia discrezionalità del legislatore.

Tuttavia, non si può non rilevare sin d'ora - e in attesa di una revisione complessiva della disciplina - che vi è una manifesta sproporzione del congegno normativo approntato rispetto al perseguimento dei fini legittimamente perseguiti, almeno ove applicato, senza alcuna differenziazione, alla totalità dei titolari d'incarichi dirigenziali.

5.4.- La disposizione censurata, come si è più volte sottolineato, non opera alcuna distinzione all'interno della categoria dei dirigenti amministrativi, vincolandoli tutti all'obbligo di pubblicazione dei dati indicati. Il legislatore non prevede alcuna differenziazione in ordine al livello di potere decisionale o gestionale. Eppure, è manifesto che tale livello non può che influenzare, sia la gravità del rischio corruttivo - che la disposizione stessa, come si presuppone, intende scongiurare - sia le conseguenti necessità di trasparenza e informazione.

La stessa legislazione anticorruzione presuppone distinzioni tra i titolari d'incarichi dirigenziali: l'art. 1, comma 5, lettera a), della legge n. 190 del 2012, infatti, obbliga le pubbliche amministrazioni centrali a definire e trasmettere al Dipartimento della funzione pubblica un piano di prevenzione della corruzione che fornisca «una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione» e indichi «gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio».

A questa stregua, è corretto l'insistito rilievo del giudice rimettente, che sottolinea come la mancanza di qualsivoglia differenziazione tra dirigenti risulti in contrasto, ad un tempo, con il principio di eguaglianza e, di nuovo, con il principio di proporzionalità, che dovrebbe guidare ogni operazione di bilanciamento tra diritti fondamentali antagonisti.

Il legislatore avrebbe perciò dovuto operare distinzioni in rapporto al grado di esposizione dell'incarico pubblico al rischio di corruzione e all'ambito di esercizio delle relative funzioni, prevedendo coerentemente livelli differenziati di pervasività e completezza delle informazioni reddituali e patrimoniali da pubblicare.

Con riguardo ai titolari di incarichi dirigenziali, la stessa Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), nell'atto di segnalazione n. 6 del 20 dicembre 2017, ha ritenuto di suggerire al Parlamento e al Governo una modifica normativa che operi una graduazione degli obblighi di pubblicazione proprio in relazione al ruolo, alle responsabilità e alla carica ricoperta dai dirigenti.

Non prevedendo invece una consimile graduazione, la disposizione censurata si pone in contrasto con l'art. 3 Cost.

6.- Questa Corte non può esimersi, tuttavia, dal considerare che una declaratoria d'illegittimità costituzionale che si limiti all'ablazione, nella disposizione censurata, del riferimento ai dati indicati nell'art. 14, comma 1, lettera f), lascerebbe del tutto privi di considerazione principi costituzionali meritevoli di tutela.

Sussistono esigenze di trasparenza e pubblicità che possono non irragionevolmente rivolgersi nei confronti di soggetti cui siano attribuiti ruoli dirigenziali di particolare importanza.

Ha osservato l'Avvocatura generale dello Stato che «è proprio il fatto di essere permanentemente e stabilmente al servizio delle pubbliche amministrazioni, con funzioni gestionali apicali», a costituire la giustificazione del regime aperto, di massima trasparenza, per i gestori della cosa pubblica.

Sorge, dunque, l'esigenza di identificare quei titolari d'incarichi dirigenziali ai quali la disposizione possa essere applicata, senza che la compressione della tutela dei dati personali risulti priva di adeguata giustificazione, in contrasto con il principio di proporzionalità.



È evidente, a questo proposito, che le molteplici possibilità di classificare i livelli e le funzioni, all'interno della categoria dei dirigenti pubblici, anche in relazione alla diversa natura delle amministrazioni di appartenenza, impediscono di operare una selezione secondo criteri costituzionalmente obbligati.

Non potrebbe essere questa Corte, infatti, a ridisegnare, tramite pronunce manipolative, il complessivo panorama, necessariamente diversificato, dei destinatari degli obblighi di trasparenza e delle modalità con le quali tali obblighi debbano essere attuati.

Ciò spetta alla discrezionalità del legislatore, al quale il giudice costituzionale, nel rigoroso rispetto dei propri limiti d'intervento, non può sostituirsi.

Nondimeno, occorre assicurare, allo stato, la salvaguardia di un nucleo minimo di tutela del diritto alla trasparenza amministrativa in relazione ai dati personali indicati dalla disposizione censurata, in attesa di un indispensabile e complessivo nuovo intervento del legislatore.

Da questo punto di vista, l'art. 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), nell'elencare gli incarichi di funzioni dirigenziali, ai commi 3 e 4 contiene indicazioni normative che risultano provvisoriamente congruenti ai fini appena indicati.

Tali commi individuano due particolari categorie di incarichi dirigenziali, quelli di Segretario generale di ministeri e di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali (comma 3) e quelli di funzione dirigenziale di livello generale (comma 4).

Le competenze spettanti ai soggetti che ne sono titolari, come elencate al precedente art. 16 del d.lgs. n. 165 del 2001, rendono manifesto lo svolgimento, da parte loro, di attività di collegamento con gli organi di decisione politica, con i quali il legislatore presuppone l'esistenza di un rapporto fiduciario, tanto da disporre che i suddetti incarichi siano conferiti su proposta del ministro competente.

L'attribuzione a tali dirigenti di compiti - propositivi, organizzativi, di gestione (di risorse umane e strumentali) e di spesa - di elevatissimo rilievo rende non irragionevole, allo stato, il mantenimento in capo ad essi proprio degli obblighi di trasparenza di cui si discute.

Come si è detto, l'intervento di questa Corte non può che limitarsi all'eliminazione, dalla disposizione censurata, dei profili di più evidente irragionevolezza, salvaguardando provvisoriamente le esigenze di trasparenza e pubblicità che appaiano, prima facie, indispensabili.

Appartiene alla responsabilità del legislatore, nell'ambito dell'urgente revisione complessiva della materia, sia prevedere eventualmente, per gli stessi titolari degli incarichi dirigenziali indicati dall'art. 19, commi 3 e 4, modalità meno pervasive di pubblicazione, rispetto a quelle attualmente contemplate dal d.lgs. n. 33 del 2013, sia soddisfare analoghe esigenze di trasparenza in relazione ad altre tipologie di incarico dirigenziale, in relazione a tutte le pubbliche amministrazioni, anche non statali.

In definitiva, l'art. 14, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 33 del 2013, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., nella parte in cui prevede che le pubbliche amministrazioni pubblicano i dati di cui all'art. 14, comma 1, lettera *f*), dello stesso decreto legislativo, anche per tutti i titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, ivi inclusi quelli conferiti discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione, anziché solo per i titolari degli incarichi dirigenziali previsti dall'art. 19, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 165 del 2001.

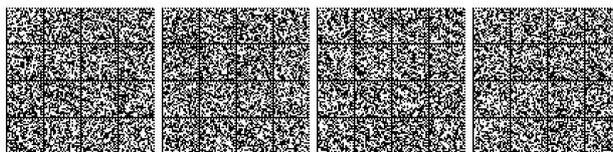
Restano assorbiti tutti gli altri profili di censura.

7.- Vanno, infine, dichiarate inammissibili le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto il comma 1-*ter* dell'art. 14 del d.lgs. n. 33 del 2013.

La disposizione prevede l'obbligo di pubblicazione degli «emolumenti complessivi» percepiti da ogni dirigente della pubblica amministrazione a carico della finanza pubblica: a parere del rimettente, tale pubblicazione costituirebbe un dato aggregato che contiene quello di cui al comma 1, lettera *c*), dello stesso articolo e che potrebbe, anzi, corrispondere del tutto a quest'ultimo, laddove il dirigente non percepisca altro emolumento se non quello corrispondente alla retribuzione per l'incarico assegnato.

Le questioni sono inammissibili, in quanto i provvedimenti impugnati nel giudizio principale non sono stati adottati in applicazione del comma 1-*ter*, ma del solo precedente comma 1-*bis* dell'art. 14 citato.

Per costante giurisprudenza costituzionale, sono inammissibili, per difetto di rilevanza, le questioni sollevate su disposizioni di cui il giudice rimettente non deve fare applicazione (*ex multis*, sentenze n. 36 del 2016 e n. 192 del 2015; ordinanze n. 57 del 2018 e n. 38 del 2017).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1-bis, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni), nella parte in cui prevede che le pubbliche amministrazioni pubblicano i dati di cui all'art. 14, comma 1, lettera f), dello stesso decreto legislativo anche per tutti i titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, ivi inclusi quelli conferiti discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione, anziché solo per i titolari degli incarichi dirigenziali previsti dall'art. 19, commi 3 e 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche);

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1-ter, del d.lgs. n. 33 del 2013, riferite agli artt. 2, 3, 13 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 7, 8 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, all'art. 8 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 la legge 4 agosto 1955, n. 848, all'art. 5 della Convenzione n. 108 sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati di carattere personale, adottata a Strasburgo il 28 gennaio 1981, ratificata e resa esecutiva con la legge 21 febbraio 1989, n. 98, nonché agli artt. 6, paragrafo 1, lettera c), 7, lettere c) ed e), e 8, paragrafi 1 e 4, della direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati, sollevate dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione prima quater, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1-bis, del d.lgs. n. 33 del 2013, nella parte in cui prevede che le pubbliche amministrazioni pubblichino i dati di cui all'art. 14, comma 1, lettera c), dello stesso decreto legislativo anche per i titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, ivi inclusi quelli conferiti discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione, riferite agli artt. 2, 3, 13 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 7, 8 e 52 CDFUE, all'art. 8 CEDU, all'art. 5 della Convenzione di Strasburgo n. 108 del 1981, nonché agli artt. 6, paragrafo 1, lettera c), 7, lettere c) ed e), e 8, paragrafi 1 e 4, della direttiva 95/46/CE, sollevate dal TAR Lazio, sezione prima quater, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 gennaio 2019.

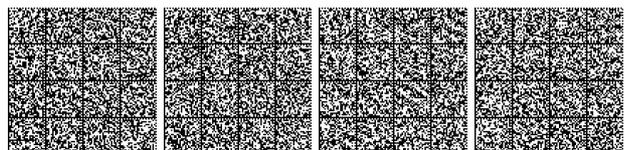
F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*Nicolò ZANON, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 febbraio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 21

Ordinanza 9 gennaio - 21 febbraio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Arbitrato - Impugnazione del lodo arbitrale per violazione delle regole di diritto solo se espressamente disposta dalle parti o dalla legge - Inapplicabilità del nuovo regime, secondo il diritto vivente, ai giudizi promossi dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 40 del 2006 se azionati in forza di clausola compromissoria stipulata anteriormente.

- Codice di procedura civile, art. 829, terzo comma, come sostituito dall'art. 24 del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40 (Modifiche al codice di procedura civile in materia di processo di cassazione in funzione nomofilattica e di arbitrato, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 maggio 2005, n. 80), in combinato disposto con l'art. 27, comma 4, del medesimo decreto legislativo.

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

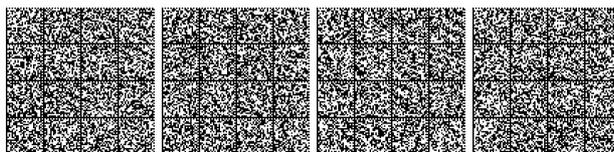
ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 829, terzo comma, del codice di procedura civile, come sostituito dall'art. 24 del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40 (Modifiche al codice di procedura civile in materia di processo di cassazione in funzione nomofilattica e di arbitrato, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 maggio 2005, n. 80), in combinato disposto con l'art. 27, comma 4, del medesimo decreto legislativo, promosso dalla Corte di appello di Milano, nel procedimento vertente tra AAT spa in liquidazione e concordato preventivo (già Aster Associate Termopianti *spa*) e la Cooperativa Muratori & Cementisti (CMC) di Ravenna, con ordinanza del 17 luglio 2017, iscritta al n. 166 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti gli atti di costituzione dell'AAT spa in liquidazione e concordato preventivo (già Aster Associate Termopianti *spa*) e della Cooperativa Muratori & Cementisti (CMC) di Ravenna, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 9 gennaio 2019 il Giudice relatore Giulio Prosperetti.

Ritenuto che la Corte di appello di Milano, nel corso del giudizio indicato in epigrafe, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 41 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 829, terzo comma, del codice di procedura civile, come sostituito dall'art. 24 del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40 (Modifiche al codice di procedura civile in materia di processo di cassazione in funzione nomofilattica e di arbitrato, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 maggio 2005, n. 80), in combinato disposto con l'art. 27, comma 4, del medesimo decreto legislativo, nell'interpretazione, che ritiene costituire «diritto vivente», enunciata dalle sentenze della Corte di cassazione, sezioni unite, n. 9341, n. 9285 e n. 9284 del 9 maggio 2016;



che, ad avviso del rimettente, alla stregua dell'interpretazione indicata dalle menzionate sentenze, il mutato regime di impugnabilità del lodo non sarebbe applicabile ai giudizi arbitrali promossi dopo il 2 marzo 2006, se azionati in forza di convenzioni di arbitrato stipulate prima della riforma, e sarebbe da escludere la possibilità di una diversa interpretazione, costituzionalmente orientata, della norma censurata, in quanto le citate sentenze delle sezioni unite della Corte di cassazione hanno, ad avviso del rimettente, i requisiti per essere qualificate "diritto vivente", come tale non suscettibile di diversa interpretazione, fatto salvo il sindacato di costituzionalità;

che, dopo aver motivato in punto di rilevanza delle questioni, il giudice *a quo* evidenzia che la norma risultante dall'interpretazione delle sezioni unite della Corte di cassazione si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., per violazione del principio di uguaglianza, comportando una disparità di trattamento tra situazioni analoghe, in quanto a coloro che hanno, comunque, proposto domanda di arbitrato dopo la data di entrata in vigore del d.lgs. n. 40 del 2006, verrebbe applicato un diverso regime processuale, a seconda che la clausola compromissoria sia stata stipulata prima o dopo di tale data, nonostante la nuova disciplina assuma rilievo solo sul piano processuale, non incidendo in alcun modo sulla validità e sul contenuto della clausola compromissoria su cui la domanda di arbitrato è fondata;

che, inoltre, ad avviso del giudice *a quo*, la norma che scaturisce dall'intervento delle sezioni unite si porrebbe in contrasto anche con l'art. 24 Cost., non essendo necessaria per porre rimedio a una menomazione del diritto di difesa, e con l'art. 41 Cost., poiché la norma censurata, consentendo l'impugnazione del lodo per violazione delle regole di diritto anche nei casi in cui le parti non abbiano previsto espressamente tale possibilità successivamente all'entrata in vigore del nuovo testo dell'art. 829, terzo comma, del codice di procedura civile, violerebbe il principio dell'autonomia privata e della libertà contrattuale;

che, nel giudizio innanzi alla Corte, si è costituita la Cooperativa Muratori & Cementisti (CMC) di Ravenna, parte nel giudizio *a quo*, che ha concluso per la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma censurata, alla stregua di argomentazioni adesive ai contenuti dell'ordinanza di rimessione;

che, nel giudizio innanzi alla Corte, si è costituita pure AAT spa in liquidazione e concordato preventivo (già Aster Associate Termoimpianti *spa*), parte del giudizio principale, che ha concluso per l'inammissibilità e la non fondatezza delle questioni sollevate, sostenendo, tra l'altro, che le pronunzie adottate dalla Corte di cassazione a sezioni unite forniscono proprio una lettura costituzionalmente orientata delle norme impugnate;

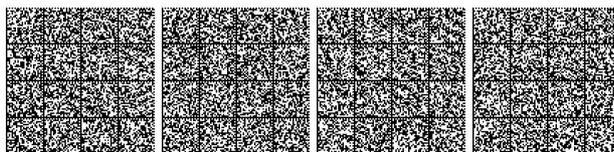
che è altresì intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per l'inammissibilità e l'infondatezza delle questioni, osservando che, contrariamente a quanto ritenuto dal giudice rimettente, l'orientamento espresso dalle sezioni unite della Corte di cassazione offre un'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme impugnate, consentendo alle parti che, alla luce del precedente regime, non avevano inserito nella convenzione di arbitrato alcuna specifica clausola per consentire l'impugnazione del lodo per violazione delle regole di diritto, di non essere private di tale facoltà in conseguenza delle modifiche apportate nel 2006 dal legislatore al terzo comma dell'art. 829 cod. proc. civ., che, capovolgendo la regola previgente, hanno escluso l'impugnazione del lodo arbitrale per la violazione delle regole di diritto, tranne i casi in cui la legge o le parti lo prevedano espressamente;

che, nella imminenza della camera di consiglio, la difesa della Cooperativa Muratori & Cementisti (CMC) di Ravenna ha depositato una ulteriore memoria, ribadendo le conclusioni già rassegnate nel senso della fondatezza delle questioni;

che, nella imminenza della camera di consiglio, la difesa di AAT spa in liquidazione e concordato preventivo (già Aster Associate Termoimpianti *spa*) ha pure depositato una ulteriore memoria, in cui ribadisce le proprie conclusioni di inammissibilità e non fondatezza delle questioni sollevate dalla Corte di appello di Milano, richiamando quanto già deciso da questa Corte con la sentenza n. 13 del 2018.

Considerato che la Corte di appello di Milano ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 41 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 829, terzo comma, del codice di procedura civile, come sostituito dall'art. 24 del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40 (Modifiche al codice di procedura civile in materia di processo di cassazione in funzione nomofilattica e di arbitrato, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 maggio 2005, n. 80), in combinato disposto con l'art. 27, comma 4, del medesimo decreto legislativo, nell'interpretazione, che ritiene costituire «diritto vivente», enunciata dalle sentenze della Corte di cassazione, sezioni unite, n. 9341, n. 9285 e n. 9284 del 9 maggio 2016;

che la lamentata lesione dell'art. 24 Cost., benché prospettata nel dispositivo dell'ordinanza di rimessione, non trova alcun chiaro supporto di motivazione nel corpo dell'ordinanza stessa, essendosi limitato il giudice *a quo* a sottolineare che «la norma che scaturisce dall'intervento delle Sezioni Unite non è necessaria per porre rimedio a una menomazione del diritto di difesa, per avere il regime del 2006 precluso alle parti la facoltà di esercitare il diritto di



difesa e di azione. Alla luce della giurisprudenza della Corte Costituzionale sull'art. 24, e dei principi cardine del nostro ordinamento, l'inviolabilità del diritto di difesa, è posta a presidio della necessità di "assicurare a tutti e sempre, per qualsiasi controversia, un giudice e un giudizio" (si veda, tra tutte, la sentenza n. 18/1992)»;

che, pertanto, mancando ogni motivazione in ordine alle ragioni della detta censura, la questione deve essere dichiarata manifestamente inammissibile in riferimento a tale parametro;

che, pertanto, le questioni vanno esaminate nel merito solo in riferimento ai parametri per i quali il rimettente ha addotto una motivazione, ossia quelli relativi agli artt. 3 e 41 Cost.;

che, peraltro, in relazione a tali parametri, il giudice *a quo* non prospetta argomenti differenti ed ulteriori rispetto a quelli già dedotti con l'ordinanza del 16 dicembre 2016 (r.o. n. 61 del 2017), di contenuto identico a quella in esame, pronunciata dallo stesso collegio rimettente della Corte di appello di Milano, e per cui questa Corte ha dichiarato non fondate le questioni con la sentenza n. 13 del 2018;

che, pertanto, le questioni, con riferimento agli artt. 3 e 41 Cost., devono essere dichiarate manifestamente infondate.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 829, terzo comma, del codice di procedura civile, come sostituito dall'art. 24 del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40 (Modifiche al codice di procedura civile in materia di processo di cassazione in funzione nomofilattica e di arbitrato, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 maggio 2005, n. 80), in combinato disposto con l'art. 27, comma 4, del medesimo decreto legislativo, sollevata, in riferimento all'art. 24 della Costituzione, dalla Corte di appello di Milano con l'ordinanza in epigrafe;

2) dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 829, terzo comma, cod. proc. civ., come sostituito dall'art. 24 del d.lgs. n. 40 del 2006, in combinato disposto con l'art. 27, comma 4, del medesimo decreto legislativo, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost., dalla Corte di appello di Milano con l'ordinanza in epigrafe.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

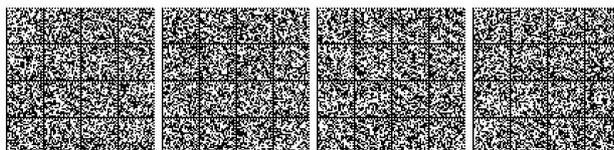
Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 febbraio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 22

Ordinanza 23 gennaio - 21 febbraio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Disposizioni varie in materia di bilancio e contabilità pubblica (fondo regionale territoriale per lo sviluppo delle valli prealpine) e sanità pubblica (misure alternative al ticket sanitario aggiuntivo).

- Legge della Regione Lombardia 29 dicembre 2016, n. 34, recante «Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9-ter della l.r. 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) - Collegato 2017», artt. 10 e 19, comma 2.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 10 e 19, comma 2, della legge della Regione Lombardia 29 dicembre 2016, n. 34, recante «Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9-ter della l.r. 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) - Collegato 2017», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 28 febbraio-2 marzo 2017, depositato in cancelleria il 3 marzo 2017, iscritto al n. 26 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 17, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

udito nella camera di consiglio del 23 gennaio 2019 il Giudice relatore Marta Cartabia.

Ritenuto che, con il ricorso in epigrafe indicato, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 10 e 19, comma 2, della legge della Regione Lombardia 29 dicembre 2016, n. 34, recante «Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9-ter della l.r. 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) - Collegato 2017»;

che, secondo il ricorrente, gli oneri derivanti dall'impugnato art. 10, il quale ha inserito, nella legge della Regione Lombardia 15 ottobre 2007, n. 25 (Interventi regionali in favore della popolazione dei territori montani), l'art. 5-bis, rubricato «Fondo regionale territoriale per lo sviluppo delle valli prealpine», non troverebbero idonea copertura finanziaria nel bilancio di previsione autorizzatorio 2017-2019 e dunque, sotto questo profilo, la norma si porrebbe in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost.;

che l'art. 19, comma 2, parimenti impugnato, risulterebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., laddove, ad avviso del Governo, subordinerebbe le misure alternative al ticket sanitario aggiuntivo alla sola adozione di «azioni di efficientamento della spesa sanitaria e di promozione dell'appropriatezza per le attività di specialistica ambula-



toriale», anziché «alla certificazione del loro effetto di equivalenza per il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario e per il controllo dell'appropriatezza, da parte del tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti» come prescritta dall'art. 1, comma 796, lettera p-bis), numero 1), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)»;

che, con atto depositato in cancelleria il 22 marzo 2017, il Presidente del Consiglio dei ministri, su conforme deliberazione del Consiglio dei ministri del 10 marzo 2017, ha rinunciato all'impugnazione dell'art. 10 della legge regionale, in ragione dei chiarimenti successivamente forniti dalla Regione Lombardia in ordine alle disponibilità finanziarie per l'intero triennio 2017-2019;

che la Regione Lombardia si è costituita in giudizio, chiedendo che la questione residua, relativa all'art. 19 della legge in esame, sia dichiarata non fondata e, su conforme deliberazione della Giunta regionale del 3 aprile 2017, n. 6444, ha altresì accettato la rinuncia parziale al ricorso;

che con successivo atto, depositato il 10 ottobre 2018, su conforme deliberazione del Consiglio dei ministri del 4 ottobre 2018, il ricorrente ha infine integralmente rinunciato all'impugnativa in seguito all'intervenuta abrogazione dell'art. 19 ad opera dell'art. 13, comma 3, della legge della Regione Lombardia 28 dicembre 2017, n. 37, recante «Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9-ter della l.r. 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) - Collegato 2018»;

che la resistente, su conforme deliberazione della Giunta regionale del 24 ottobre 2018, n. 669, ha accettato l'intervenuta rinuncia, depositando il relativo atto il 9 novembre 2018;

Considerato che il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato al ricorso indicato in epigrafe;

che la rinuncia è stata accettata dalla Regione Lombardia;

che la rinuncia al ricorso in via principale accettata dalla controparte costituita determina, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 gennaio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

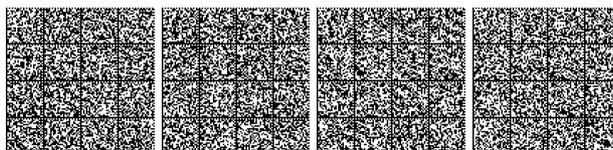
Marta CARTABIA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 febbraio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 23

Sentenza 8 gennaio - 22 febbraio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Enti locali - Segretario comunale - Automatica decadenza al cessare del mandato del sindaco, titolare del potere di nomina.

- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), art. 99, commi 1, 2 e 3.

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. 99, commi 1, 2 e 3, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), promosso dal Tribunale ordinario di Brescia con ordinanza dell'11 settembre 2017, iscritta al numero 39 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti l'atto di costituzione di F. P. C. I. e dell'Associazione Nazionale Professionale dei Segretari Comunali «G. B. Vighenzi», nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'8 gennaio 2019 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi l'avvocato Mario Gorlani per F. P. C. I. e l'Associazione Nazionale Professionale dei Segretari Comunali «G. B. Vighenzi» e l'avvocato dello Stato Gianfranco Pignatone per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza dell'11 settembre 2017, iscritta al n. 39 del registro ordinanze 2018, il Tribunale ordinario di Brescia ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 99, commi 1, 2 e 3, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), in riferimento all'art. 97 della Costituzione, nella parte in cui prevede che il sindaco nomina il segretario comunale, che la nomina abbia durata corrispondente a quella del mandato del sindaco con automatica cessazione dell'incarico al termine del mandato di quest'ultimo, e che la nomina sia disposta non prima di sessanta giorni e non oltre centoventi giorni dalla data di insediamento del sindaco, decorsi i quali il segretario è confermato.

Le questioni di legittimità costituzionale vengono sollevate nell'ambito del giudizio promosso da F. P. C. I., già segretario comunale del Comune di Tremosine sul Garda, per l'accertamento dell'illegittimità dei provvedimenti di nomina del nuovo segretario comunale, al fine di ottenere il riconoscimento del proprio diritto al ripristino del rapporto di servizio con lo stesso Comune oppure, in subordine, la condanna di quest'ultimo al risarcimento dei danni derivanti dalla «revoca» dell'incarico.



Il giudice rimettente riferisce che, dopo la consultazione elettorale del maggio del 2014, il nuovo sindaco, dopo il termine di sessanta giorni previsto dall'art. 99 del d.lgs. n. 267 del 2000, aveva comunicato di non volersi avvalere più delle prestazioni del ricorrente, procedendo alla nomina di un nuovo segretario comunale.

Nell'ambito del giudizio, F. P. C. I. eccepiva l'illegittimità costituzionale dell'art. 99, commi 1, 2 e 3, del d.lgs. n. 267 del 2000, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., asserendo che la previsione di un identico termine di durata dell'incarico di segretario comunale rispetto al mandato del sindaco si porrebbe in contrasto con i principi di correttezza e imparzialità dell'azione amministrativa, posti a tutela della separazione fra politica e amministrazione, oltre che con il principio di continuità dell'azione amministrativa.

2.- Per decidere sulle domande del ricorrente - formulate per sentire dichiarare l'illegittimità dei provvedimenti di nomina del nuovo segretario comunale e per ottenere l'accertamento del diritto al ripristino del rapporto di servizio con il Comune oppure, in subordine, la condanna al «risarcimento dei danni conseguenti alla sua revoca dall'incarico» - il Tribunale di Brescia ritiene di dover necessariamente applicare la disposizione censurata, essendo così soddisfatto il requisito della rilevanza delle questioni sollevate.

Il giudice rimettente, richiamando la sentenza della Corte di cassazione, sezione lavoro, 5 maggio 2017, n. 11015, esclude altresì di poter ricorrere a una interpretazione «costituzionalmente orientata al rispetto dell'art. 97 Cost., come inteso dalla consolidata giurisprudenza costituzionale in materia di "spoils system" [...] alla luce delle composite attribuzioni e delle peculiarità della figura del Segretario Comunale».

3.- Il Tribunale di Brescia, in punto di non manifesta infondatezza della questione relativa alla previsione di automatica decadenza dall'incarico, riporta un ampio passaggio della citata sentenza n. 11015 del 2017 della Corte di cassazione, che avrebbe riassunto l'orientamento della Corte costituzionale, secondo cui il meccanismo di spoils system risulterebbe conforme ai principi costituzionali solo laddove l'incarico sia caratterizzato dall'apicalità e dalla fiduciarità, da intendersi come preventiva valutazione soggettiva di consonanza politica e personale con l'organo politico. In assenza di tali caratteri, il medesimo meccanismo si porrebbe in contrasto con l'art. 97 Cost., pregiudicando la continuità, l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa, svincolandosi peraltro la rimozione dall'incarico dalle garanzie del giusto procedimento e dall'accertamento dei risultati conseguiti.

Il giudice *a quo* si sofferma specificamente sulla figura del segretario comunale, sottolineando come esso sia un dipendente del Ministero dell'interno posto al servizio del Comune da cui dipende funzionalmente e come la sua nomina sia riservata al sindaco, che lo sceglie fra gli iscritti all'albo previsto dall'art. 98 del d.lgs. n. 267 del 2000, cui si accede per concorso.

Dopo aver riportato l'art. 97 del d.lgs. n. 267 del 2000, relativo alle funzioni e ai compiti affidati al segretario comunale, il Tribunale di Brescia ritiene che, alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale (vengono in particolare ricordate le sentenze n. 20 del 2016, n. 104 e n. 103 del 2007 e n. 233 del 2006), la questione sollevata non sia manifestamente infondata, benché quella del segretario comunale sia una figura amministrativa apicale.

A conforto di tale impostazione, il giudice rimettente sostiene innanzitutto che per ricoprire l'incarico in esame non sia necessaria la «personale adesione agli orientamenti politici di chi l'abbia nominato», trattandosi di «nomina discrezionale del sindaco che, tuttavia, è ben delimitata dalla necessità di attingere ad un Albo [...] e quindi fra soggetti che hanno dimostrato di avere le competenze tecniche professionali necessarie superando un concorso pubblico».

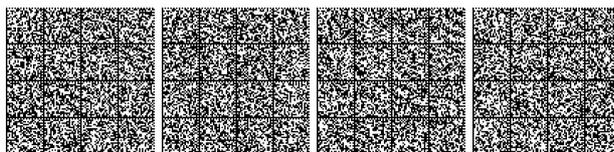
In secondo luogo, l'incarico di segretario comunale non prevederebbe una «stretta collaborazione al processo di formazione dell'indirizzo politico dell'ente».

Ancora, il segretario comunale sarebbe «una figura tecnico-professionale i cui compiti sono specificamente enucleati dalla legge in chiave di supporto (di natura tecnica) e collaborazione» rispetto agli atti che il Comune adotta o intende adottare «in funzione di verifica del parametro di conformità dell'azione dell'ente locale alla legge nonché in particolare al rispetto dei vincoli, anche finanziari, da questa disposti».

Da ultimo, secondo il Tribunale di Brescia, la collaborazione fornita al Comune dal segretario sarebbe limitata alle funzioni consultive, referenti e di assistenza alle riunioni del consiglio e della giunta comunali, oltre che alla loro verbalizzazione.

Di conseguenza, l'applicazione del meccanismo di spoils system non potrebbe applicarsi al segretario comunale, alla luce della titolarità di funzioni di natura tecnica, professionale, gestionale e consultiva e della posizione di garante del rispetto delle leggi e della regolarità dei procedimenti.

4.- Il Tribunale di Brescia, inoltre, ritiene non manifestamente infondata anche la questione relativa alla medesima disposizione, nella parte in cui attribuisce la nomina del segretario comunale al sindaco, ancora una volta in ragione delle funzioni di controllo assegnate al segretario, con particolare riferimento alla legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione),



nonché in virtù del suo ruolo di garante della conformità degli atti del Comune alla legge, allo statuto e ai regolamenti. In particolare, l'art. 97 Cost. sarebbe violato dalla previsione che consente la nomina del segretario comunale da parte del «soggetto politico i cui atti egli è chiamato a vagliare», oltre che la sottoposizione alle sue dipendenze funzionali.

5.- Con atto depositato il 27 marzo 2018 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sollevata sull'art. 99, commi 1, 2 e 3, del d.lgs. n. 267 del 2000 sia dichiarata non fondata.

5.1.- L'Avvocatura generale dello Stato innanzitutto richiama la sentenza della Corte di cassazione, sezione lavoro, 31 gennaio 2017, n. 2510, che, sulla base della giurisprudenza costituzionale, ha dichiarato manifestamente infondata, valorizzando il requisito dell'apicalità dell'incarico, la questione di legittimità costituzionale riferita al meccanismo di spoils system previsto per i dirigenti regionali capi di dipartimento dalla legge della Regione Calabria 3 giugno del 2005, n. 12 (Norme in materia di nomine e di personale della Regione Calabria).

Proprio il medesimo carattere dell'apicalità sarebbe decisivo per legittimare anche nel caso del segretario comunale l'applicazione del meccanismo di spoils system, traducendosi in una collaborazione diretta e non intermediata da altre figure dirigenziali con il vertice politico e risultando coerente con la previsione di una nomina diretta da parte dello stesso organo politico.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, il Tribunale di Brescia avrebbe ricostruito in modo riduttivo il ruolo del segretario comunale, non considerando come egli collabori direttamente con il vertice politico che lo ha nominato fiduciarmente, sovrintendendo allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti, ne coordina le attività ed esercita le mansioni di direttore generale laddove quest'ultimo - ai sensi dell'art. 108, comma 4, del d. lgs. 267 del 2000 - non venga nominato dal vertice politico.

In considerazione dell'apicalità della figura del segretario comunale e del carattere politico dell'ente territoriale comunale, sarebbero del tutto inconferenti i richiami alle decisioni della Corte costituzionale e della Corte di cassazione che hanno ritenuto illegittimo lo spoils system per le figure dirigenziali non apicali e per i vertici amministrativi di enti privi di finalità politica (in particolare, l'Avvocatura generale dello Stato fa riferimento al caso dei direttori generali delle aziende sanitarie locali).

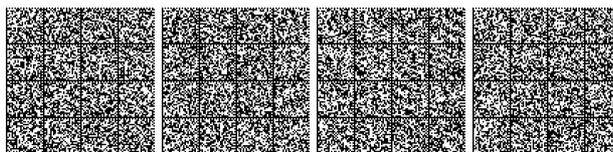
5.2.- Da ultimo, l'Avvocatura generale dello Stato svolge alcune considerazioni intorno alle peculiarità del rapporto giuridico che lega il segretario comunale al Comune per il quale esercita le proprie funzioni.

Sottolinea, in particolare, che il segretario comunale non sarebbe un dipendente del Comune, avendo un rapporto di impiego stabile ed esclusivo con il Ministero dell'interno, con ciò emergendo il carattere fortemente fiduciario della nomina da parte del sindaco.

Inoltre, ad avviso dell'Avvocatura generale, non sarebbe configurabile nemmeno un vero e proprio meccanismo di spoils system, essendo in ogni caso garantita la stabilità del rapporto di lavoro del segretario comunale. Da un primo punto di vista, infatti, non vi sarebbe alcuna interruzione automatica del suo rapporto di lavoro prima della scadenza dell'incarico presso il Comune, poiché la durata di tale rapporto corrisponde al mandato del sindaco. In secondo luogo, la cessazione dall'incarico non inciderebbe sulla stabilità del rapporto di lavoro a tempo indeterminato con il Ministero dell'interno, né tantomeno sul trattamento economico e giuridico che viene assicurato anche durante il periodo di disponibilità, né sul percorso professionale, considerando la possibilità per il segretario comunale di essere incaricato presso altri Comuni. Infine, la cessazione non avrebbe ripercussioni sul buon andamento dell'azione amministrativa dello stesso Comune.

6.- Si è costituito anche F. P. C. I., ricorrente nel giudizio *a quo*, unitamente all'Associazione Nazionale Professionale dei Segretari Comunali «G. B. Vighenzi», quale interveniente ad adiuvandum nello stesso giudizio, con atto depositato il 27 marzo 2018, chiedendo l'accoglimento delle questioni sollevate con l'ordinanza di rimessione del Tribunale di Brescia.

6.1.- In via preliminare, la comune difesa delle parti del giudizio *a quo* si sofferma sulla legittimazione a costituirsi nel giudizio davanti alla Corte costituzionale dell'Associazione Nazionale Professionale dei Segretari Comunali e Provinciali «G. B. Vighenzi» (d'ora in poi: Associazione Vighenzi). Quest'ultima sarebbe intervenuta ad adiuvandum nel giudizio principale ai sensi dell'art. 105, secondo comma, del codice di procedura civile, in ragione dei propri «obiettivi culturali, associativi e giuridici», connessi alla tutela della figura del segretario. Dal «ruolo» svolto nel giudizio *a quo* deriverebbe, quindi, la legittimazione dell'Associazione Vighenzi a essere parte anche nel giudizio costituzionale, poiché alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale i terzi intervenienti ad adiuvandum nei giudizi a quibus sono parti e, dunque, il loro intervento nel giudizio costituzionale è ammissibile (vengono citate al riguardo le sentenze n. 134 del 2017 e n. 272 del 2012).



6.2.- La difesa della parte privata e dell'Associazione Vighenzi sostiene che le questioni di legittimità costituzionale siano rilevanti nel giudizio *a quo*, poiché il ricorrente avrebbe chiesto l'accertamento dell'illegittimità della sua mancata conferma e della sua sostituzione nel ruolo di segretario comunale, secondo quanto prevede la disposizione censurata.

Il meccanismo di decadenza automatica ivi previsto avrebbe ripercussioni sul rapporto di servizio a fronte di un evento che risulta estraneo rispetto al rapporto stesso, «incidendo in modo pregiudizievole sulla posizione giuridica soggettiva qualificata e meritevole di tutela ai sensi degli art. 3 e 35, commi 1 e 2, Cost.». In particolare, senza un «processo di valutazione sulla prestazione personale e professionale», si determinerebbe una «lesione della garanzia a che ciascuno esprima appieno i propri diritti personali e professionali nelle formazioni sociali in cui opera».

La mancanza di un atto di recesso del sindaco e la conseguente impossibilità di adire l'autorità giudiziaria determinerebbe anche la violazione dell'art. 24 Cost., poiché «la lesione non è prodotta dall'atto di scelta di un nuovo segretario da parte del vertice politic[o], ma proviene direttamente dalla norma».

Al contrario, la posizione giuridica del segretario comunale sarebbe «qualificata in termini di diritto ad una giusta valutazione del proprio operato ed in ragione di ciò a proseguire o meno il rapporto».

Da tali argomentazioni, secondo la difesa delle parti, emergerebbe la rilevanza, derivante dalla circostanza che «l'effetto lesivo dei beni tutelati costituzionalmente ai sensi degli artt. 3, 35, 97 e 98 [C]ost., deriva dalla disposizione normativa che contempla l'automatica cessazione del rapporto di servizio del segretario comunale». Alla decadenza dall'incarico, peraltro, non corrisponderebbe alcun «interesse costituzionalmente apprezzabile di assicurare all'organo di governo politico dell'ente di perseguire i suoi indirizzi con la collaborazione di dirigenti apicali che, condividendone i valori, assicurino un contributo fattivo alla formazione dell'indirizzo medesimo».

6.3.- In merito alla fondatezza delle censure sollevate dal Tribunale di Brescia, la difesa delle parti si sofferma innanzitutto sulla figura, sullo stato giuridico e sul ruolo del segretario comunale, ricostruendone la relativa disciplina, a partire dalla legge 20 marzo 1865, n. 2248 (Per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia).

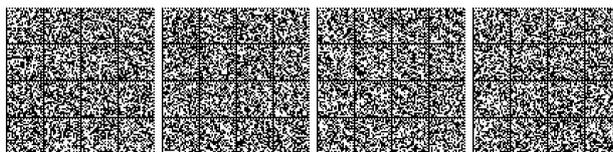
Richiamando le specifiche disposizioni che attualmente ne regolano l'inquadramento e le funzioni, si sottolinea la natura di dirigente pubblico del segretario comunale, assunto mediante concorso, iscritto in un albo professionale gestito dal Ministero dell'interno, con funzioni e compiti di collaborazione e di assistenza giuridica e amministrativa in ordine alla conformità dell'azione amministrativa comunale alle leggi, allo statuto e ai regolamenti, di partecipazione alle riunioni degli organi collegiali, oltre che di coordinamento delle funzioni dei dirigenti o di svolgimento delle stesse laddove assegnate.

In questa prospettiva, dunque, nella figura del segretario comunale, pur in una «logica di ovvia e necessaria collaborazione con gli organi elettivi del comune», si sarebbe accentuata nel corso del tempo «una triplice dimensione: quella di consulente tecnico dell'amministrazione, esperto in ordine ai profili giuridici ma anche sui temi contabili e di organizzazione del personale; quella di garante della legalità e della correttezza dell'azione amministrativa; quella di pubblico ufficiale rogante».

6.3.1.- In secondo luogo, viene richiamata in modo diffuso la giurisprudenza costituzionale, civile e amministrativa al fine di ricostruire le condizioni che renderebbero legittimo il meccanismo di spoils system, ossia l'apicalità dell'incarico, la sussistenza di un rapporto fiduciario con l'organo politico, la partecipazione alla formazione dell'indirizzo politico e lo svolgimento di funzioni diverse dalla mera gestione e attuazione dello stesso.

6.3.2.- Secondo la difesa delle parti, i principi che si ricavano dalla citata giurisprudenza permettono di riconoscere in capo ai segretari comunali (e anche provinciali) la sussistenza della sola posizione apicale, benché «tale apicalità non comporti alcuna supremazia gerarchica nei confronti dei dirigenti e degli uffici amministrativi», e non anche di un rapporto di fiduciarità e di preventiva condivisione dell'orientamento politico, che legittimerebbe l'applicazione del meccanismo di decadenza automatica.

In questa prospettiva, la funzione eminentemente tecnica e professionale dei segretari comunali, cui si richiede una rilevante competenza giuridica e amministrativa, mostra l'irrelevanza di una consonanza politica con chi provvede alla loro nomina. Non sarebbe loro richiesto, infatti, di collaborare direttamente alla formazione dell'indirizzo politico-amministrativo dell'ente, bensì di supportare gli organi politici e di coordinare quelli burocratici, al fine di garantire il rispetto della legalità. A questo proposito, la difesa delle parti richiama, per differenziarli dalla figura in esame, i vertici apicali e i segretari generali dei ministeri e della Presidenza del Consiglio dei ministri, anche in relazione alle specificità della funzione di indirizzo politico esercitata dai ministri e dal Governo che, a differenza di quella degli enti locali, sarebbe «libera nei fini e nelle forme».



La previsione della cessazione anticipata dall'incarico di segretario comunale, inoltre, non potrebbe prescindere da una valutazione oggettiva delle prestazioni rese e dei risultati raggiunti e senza le garanzie procedurali che attonano alla motivazione della stessa cessazione e al contraddittorio fra le parti.

La difesa delle parti svolge, inoltre, un raffronto con la figura del direttore generale, di cui all'art. 108 del d.lgs. n. 267 del 2000, che sarebbe organo di diretta collaborazione con il vertice politico, per dedurne il «ruolo politicamente neutro e di garanzia» del segretario comunale, le cui eventuali ulteriori funzioni attribuitegli, in mancanza della nomina del direttore generale, non sarebbero in ogni caso in grado di trasformarlo in un organo politico.

Il segretario comunale, dunque, quale «vertice apicale dell'ente locale», svolgerebbe funzioni di amministrazione attiva e di coordinamento della dirigenza, distinte da quelle del direttore generale, di «diretta collaborazione con gli organi politici dell'ente, perseguimento indirizzi ed obiettivi e predisposizione del piano degli obiettivi». Queste ultime sarebbero funzioni solo eventuali e non tipiche, e non intaccherebbero il ruolo del segretario comunale quanto alla garanzia e alla tutela del buon andamento dell'ente.

Tale caratteristica non sarebbe venuta meno nemmeno con l'eliminazione del controllo di legittimità che gli era affidato dall'art. 53 della legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali), essendosi al contrario accentuato il suo ruolo di garante della legalità attraverso la previsione di cui all'art. 1, comma 7, della legge n. 190 del 2012, che affida al segretario comunale il ruolo di responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza. Nello stesso senso, l'art. 3 del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012) avrebbe affidato al segretario comunale il ruolo di coordinamento e direzione del controllo di regolarità amministrativa e contabile.

La difesa delle parti ricorda anche che il segretario comunale sarebbe il referente dell'ente locale nei rapporti con le istituzioni centrali e con gli organi giurisdizionali, oltre a essere il garante della regolarità del procedimento di consultazione elettorale.

6.3.3.- La difesa delle parti, inoltre, ritiene che i profili di violazione dell'art. 97 Cost. emergano anche considerando ulteriori disposizioni costituzionali (vengono in particolare richiamati gli artt. 3, 98, primo comma, 118, primo comma, Cost.).

Ancora, sottolinea come la scelta del segretario comunale avvenga, nella maggior parte dei casi, senza alcuna motivazione o valutazione e comparazione oggettiva fra i candidati. Così, il meccanismo di decadenza automatica inciderebbe direttamente sulla stessa autonomia di azione del segretario comunale, oltre che sull'efficacia e imparzialità dell'esercizio delle sue funzioni, ancora una volta non prevedendosi alcuna valutazione rispetto ai risultati conseguiti (anche in ragione dei tempi ristretti entro cui il sindaco può confermare lo stesso segretario comunale o nominarne uno diverso). Si determinerebbe, quindi, in capo al segretario comunale, una sorta di conflitto fra l'adempimento dei propri doveri di controllo e l'esigenza di mantenere il posto di lavoro.

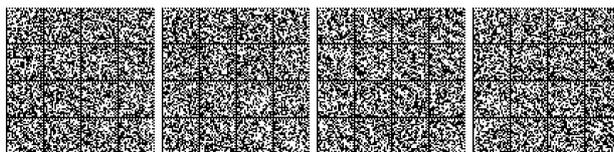
La difesa delle parti, infine, si concentra sui possibili effetti di una decisione di illegittimità costituzionale. L'eliminazione dei censurati automatismi renderebbe indipendente il ruolo del segretario comunale dalle sorti del sindaco, ancorandolo, al contrario, alla valutazione del suo operato e della sua professionalità. Si garantirebbe così il rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento di cui all'art. 97 Cost., oltre a incoraggiare comportamenti virtuosi nell'esercizio delle stesse funzioni del segretario comunale.

7.- Con memoria depositata il 18 dicembre 2018, il ricorrente nel giudizio principale e l'Associazione Vighenzi hanno ribadito le conclusioni già rassegnate con l'atto di costituzione, svolgendo ulteriori osservazioni di replica alle deduzioni dell'Avvocatura generale dello Stato.

7.1.- La difesa delle parti, rispetto alla questione di legittimità costituzionale relativa al meccanismo di decadenza automatica, ricordando le funzioni attribuite al segretario comunale dall'art. 97 del t. u. enti locali e dalla normativa successiva, nonché il suo inquadramento professionale, ritiene che egli non sia parte dello «staff del sindaco», non partecipando alla campagna elettorale, non avendo «colore politico» e collaborando non solo con il sindaco, ma anche con tutti gli organi e gli uffici del Comune.

Replicando agli argomenti dell'Avvocatura generale dello Stato, la difesa delle parti sostiene che il carattere apicale dell'incarico di segretario comunale non sia sufficiente per ritenere applicabile il meccanismo di decadenza automatica, trattandosi di una collaborazione di tipo giuridico e amministrativo e non richiedendosi alcuna consonanza politica.

7.2.- Se si dovesse riconoscere nel segretario comunale una figura politica, il «parere di regolarità tecnica» di cui all'art. 49, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000, che sarebbe «un presupposto di legittimità delle deliberazioni di giunta e di consiglio, da cui questi organi possono discostarsi soltanto fornendo adeguata motivazione», e che l'art. 97 del t. u. enti locali riconosce in capo al segretario comunale laddove manchino i responsabili di servizio, «sarebbe per definizione in conflitto di interessi, a scapito del buon andamento e dell'imparzialità dell'Amministrazione».



Rispetto alla possibilità che il segretario comunale svolga anche le funzioni di direttore generale nei Comuni con più di centomila abitanti, la difesa delle parti ritiene che ciò si verifichi ormai per un numero minimo di Comuni e, pertanto, non possa ritenersi «ragione di una lettura del ruolo segretariale in termini di stretta collaborazione politica con i vertici dell'ente».

Sarebbe improprio individuare una ipotesi di diretta collaborazione del segretario comunale alla definizione dell'indirizzo politico del Comune, non qualificabile come «ente tout court politico», dovendo tale indirizzo «muoversi necessariamente entro i rigidi confini definiti dalla legislazione di riferimento». In tal modo si accentuerebbe la necessità di un segretario comunale dotato di «sufficiente autonomia per assicurare il corretto temperamento tra obiettivi “politici” dell'ente e limiti legislativi, statutari e regolamentari».

7.3.- Secondo la difesa delle parti, non sarebbe nemmeno pertinente il richiamo dell'Avvocatura generale dello Stato al rapporto di impiego stabile ed esclusivo del segretario comunale con il Ministero dell'interno. La stabilità del rapporto di lavoro, infatti, sarebbe «gravemente compromessa da una decadenza dell'incarico sganciata da una durata predeterminata», oltre che da un trattamento economico, che, ad avviso della difesa delle parti, subirebbe una significativa decurtazione, e dallo stesso collocamento in disponibilità, che lo esporrebbe «alla copertura a singhiozzo delle diverse sedi vacanti, spesso imponendo la percorrenza di chilometri e chilometri».

Il «rischio di una mancata conferma», quindi, condizionerebbe la situazione lavorativa del segretario comunale, cui verrebbe richiesta «una buona dose di equilibrio e fermezza per affrontarla senza preoccupazioni», essendo, a causa di questo meccanismo di decadenza, «naturalmente e inevitabilmente propenso ad assecondare il livello politico, anziché orientarlo correttamente».

7.4.- La difesa delle parti, inoltre, sottolinea l'esistenza di meccanismi che consentirebbero in ogni caso al sindaco di non essere costretto a «sopportare un segretario che ponga ostacoli impropri all'attuazione del programma politico-amministrativo “premiato” dagli elettori» (in particolare, si fa riferimento alla risoluzione del «contratto per inadempimento secondo le regole civilistiche generali», in caso di inadempimento dei doveri d'ufficio; alla necessità che anche il segretario comunale risponda della tempestività dell'azione amministrativa; alla “risoluzione consensuale”, «azionabile quando si interrompe il rapporto fiduciario tra sindaco e segretario»).

7.5.- Una decisione di accoglimento o anche una decisione manipolativa o interpretativa della Corte costituzionale non determinerebbe alcuna forma di «inamovibilità assoluta del segretario dal suo ruolo», ma renderebbe tale incarico non coincidente rispetto al mandato del sindaco e il procedimento di nomina «ancorato a criteri chiari, trasparenti, oggettivi e tali da premiare merito e capacità, piuttosto che consonanza politica tra vertice politico e segretario».

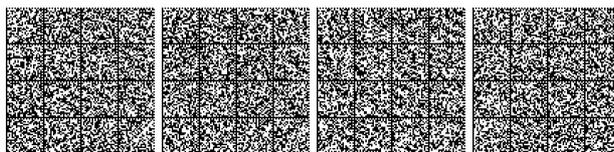
La dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 99, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000, inoltre, eliminerebbe il meccanismo di decadenza automatica alla cessazione del mandato del sindaco, consentendo al segretario comunale di svolgere le sue funzioni «per una durata analoga a quella del mandato dell'organo politico che lo ha nominato [...], ma non necessariamente concomitante con quella della persona fisica - sindaco [...] - che lo ha nominato».

Secondo la difesa delle parti, si assicurerebbe «un adeguato temperamento tra interessi diversi», ossia «una elevata qualità professionale e tecnico-giuridica dell'incaricato; una effettiva capacità di collaborare con tutti gli organi dell'ente nell'obiettivo di efficienza nell'attuazione del programma politico-amministrativo; un sufficiente grado di autonomia del segretario nell'esercizio di funzioni che, in molti casi, [...] esigono indipendenza dal livello politico e non consonanza con lo stesso, la salvaguardia del principio di continuità dell'azione amministrativa».

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Brescia ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 99, commi 1, 2 e 3, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), in riferimento all'art. 97 della Costituzione, nelle parti in cui tale disposizione prevede che il sindaco nomini il segretario comunale, che la nomina abbia durata corrispondente a quella del mandato del sindaco, con automatica cessazione dell'incarico al termine del mandato di quest'ultimo, e che la nomina sia disposta non prima di sessanta giorni e non oltre centoventi giorni dalla data di insediamento del sindaco, decorsi i quali il segretario è confermato.

Dubita in primo luogo il rimettente che sia in contrasto con l'art. 97 Cost. la previsione di una decadenza automatica del segretario comunale alla cessazione del mandato del sindaco, previsione da cui risulta una durata dell'incarico di segretario comunale corrispondente a quella dell'organo che lo ha nominato. Pur riconoscendo la posizione di apicalità della figura in esame nell'organizzazione amministrativa del Comune, il giudice *a quo* sottolinea che il segretario comunale è essenzialmente titolare di funzioni tecnico-professionali, gestionali e consultive di carattere neutrale. I suoi compiti sarebbero specificamente enucleati dalla legge in chiave di supporto tecnico e di collaborazione alle attività



comunali, «in funzione di verifica del parametro di conformità dell'ente locale alla legge nonché in particolare al rispetto dei vincoli, anche finanziari». Presentandosi il segretario comunale quale garante del rispetto della legge e della regolarità delle procedure, ne discende che per ricoprire tale incarico non sarebbe necessaria la «personale adesione agli orientamenti politici di chi lo nomina», come invece il meccanismo della nomina e della decadenza automatica farebbero supporre. Del resto, la nomina da parte del sindaco, pur discrezionale, sarebbe ben delimitata dalla necessità di attingere ad un albo, poiché il segretario comunale deve essere scelto fra soggetti che hanno dimostrato di possedere le competenze professionali necessarie superando un concorso pubblico. Infine, l'incarico non prevederebbe né richiederebbe una stretta collaborazione al processo di elaborazione delle scelte di indirizzo dell'ente comunale.

In secondo luogo, ritiene il Tribunale di Brescia che sia in contrasto con l'art. 97 Cost. la stessa attribuzione al sindaco del potere di nomina del segretario comunale. In tal modo, infatti, il segretario comunale sarebbe nominato dal soggetto politico i cui atti è chiamato a vagliare, e verrebbe posto alle sue dipendenze funzionali, in contraddizione con le funzioni di controllo che gli sono riservate e con il suo ruolo generale di garante della conformità legale, statutaria e regolamentare degli atti dell'ente.

2.- Va preliminarmente dichiarata inammissibile, per difetto di motivazione sulla rilevanza, la questione di legittimità costituzionale da ultimo enunciata, in riferimento al potere di nomina del segretario comunale conferito al sindaco dall'art. 99, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000.

La questione viene infatti sollevata nell'ambito di un giudizio promosso dal segretario decaduto per l'accertamento dell'illegittimità dei provvedimenti di nomina del nuovo segretario, al fine di ottenere il riconoscimento del suo diritto al ripristino del rapporto di servizio con il Comune oppure, in subordine, la condanna di quest'ultimo al risarcimento dei danni derivanti dalla «revoca» dell'incarico. Nessuna spiegazione viene fornita dal giudice rimettente in ordine alla necessità di fare applicazione - in un tale giudizio, nel quale viene in specifico rilievo la disposizione che prevede la decadenza automatica del segretario comunale, salva possibilità di conferma - della norma che riconosce al sindaco il potere di nomina. Di conseguenza, non viene nemmeno illustrata la ragione per la quale la decisione sulla relativa questione di legittimità costituzionale risulterebbe pregiudiziale per la definizione del processo principale. E la mancata indicazione di plausibili ragioni che depongano per l'applicabilità della disposizione e per la pregiudizialità della questione si risolve in un difetto di motivazione sulla rilevanza, dal quale consegue l'inammissibilità della questione stessa (*ex multis*, sentenze n. 209 e n. 119 del 2017; ordinanza n. 202 del 2018).

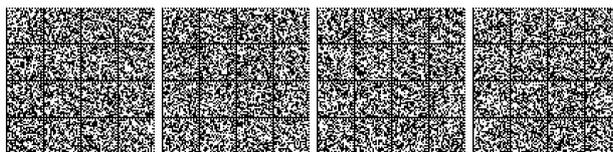
3.- La decisione della questione di legittimità costituzionale relativa alla previsione dell'automatica decadenza del segretario comunale al cessare del mandato del sindaco richiede invece, preliminarmente, una sintetica descrizione dell'evoluzione della normativa in materia.

3.1.- La figura del segretario comunale, all'indomani dell'unificazione, trova disciplina nella legge 20 marzo 1865, n. 2248 (Per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia), che all'art. 10 dell'allegato A disponeva che ogni Comune, oltre al consiglio e alla giunta, avesse un segretario, dipendente del Comune, e un ufficio comunale, con funzioni di certificazione e controllo. L'art. 87 del medesimo allegato A stabiliva che il segretario fosse nominato dal consiglio comunale e l'art. 18, terzo comma, del Decreto 8 giugno 1865, n. 2321 (Col quale è approvato il Regolamento per l'esecuzione della Legge sull'amministrazione comunale e provinciale), precisava che egli dovesse essere scelto fra gli abilitati all'esercizio della professione, conseguita per esami presso le prefetture.

La successiva legge 30 dicembre 1888, n. 5865 (Che modifica la legge comunale e provinciale), all'art. 2, prevede ad una stabilizzazione del suo incarico, prevedendo che il segretario comunale nominato per la prima volta «dura in ufficio due anni», mentre le conferme successive devono essere date per almeno sei anni. La disposizione aggiunge che «non può essere licenziato prima del termine per il quale fu nominato, senza deliberazione motivata presa dal Consiglio comunale con l'intervento di almeno due terzi dei consiglieri».

Il regio decreto 12 febbraio 1911, n. 297 (Che approva l'annesso regolamento per l'esecuzione della legge comunale e provinciale) stabilisce che per la sua nomina è obbligatorio il pubblico concorso (art. 94) confermando che gli esami per il conseguimento della relativa patente d'idoneità hanno luogo periodicamente presso le prefetture (art. 72).

Nel periodo fascista, il regio decreto legge 17 agosto 1928, n. 1953 (Stato giuridico ed economico dei segretari comunali) muta significativamente la situazione. Da figura comunale, il segretario viene trasformato in funzionario statale, soggetto alle disposizioni sullo stato giuridico degli impiegati civili dello Stato. Dal punto di vista delle funzioni, continua a essere organo di certificazione e di controllo di legalità sull'attività dei Comuni, ma tale ruolo è ora essenzialmente svolto per conto del Ministero dell'interno, in vista di una compressione delle autonomie locali. Previo superamento di un pubblico concorso, è nominato dal prefetto della provincia o, per i Comuni maggiori, con «decreto reale promosso dal Ministro per l'Interno» (art. 3). Al termine del primo anno di servizio, il prefetto può «conferire la nomina definitiva» (art. 7). Nel caso in cui «l'esperimento» del primo anno non fosse stato ritenuto soddisfacente, il segretario veniva dispensato dal servizio, a meno che il prefetto non intendesse «prorogare per un altro anno la durata dell'esperimento» (ancora art. 7).



Lo stato giuridico dei segretari comunali e provinciali viene ulteriormente organizzato dalla legge 27 giugno 1942, n. 851 (Modificazioni al testo unico della legge comunale e provinciale, approvato con R. decreto 3 marzo 1934, n. 383, concernenti il nuovo stato giuridico dei segretari comunali e provinciali), che, all'art. 1, modificando l'art. 176 del r.d. n. 383 del 1934, prevede la loro iscrizione in un ruolo nazionale diviso in gradi e la nomina «con decreto del Ministro per l'interno».

3.2.- Nell'ordinamento repubblicano si susseguono interventi di riforma, che organizzano variamente il ruolo e la carriera dei segretari comunali e provinciali, senza tuttavia modificare, in un primo momento, il procedimento di nomina e il loro stato giuridico di funzionari statali (legge 8 giugno 1962, n. 604, recante «Modificazioni allo stato giuridico e all'ordinamento della carriera dei segretari comunali e provinciali», e decreto del Presidente della Repubblica 23 giugno 1972, n. 749, recante «Nuovo ordinamento dei segretari comunali e provinciali»).

La stessa legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali) non modifica la natura di funzionario pubblico del segretario comunale, né interviene direttamente sulle procedure per la sua nomina. Indica, tuttavia, i criteri per una successiva riforma: la creazione di un «organismo collegiale» territorialmente articolato, presieduto dal Ministro dell'interno, «composto pariteticamente dai rappresentanti degli enti locali», preposto alla tenuta dell'albo dei segretari comunali e provinciali e chiamato a esercitare nei loro confronti «funzioni d'indirizzo e di amministrazione». Significativamente, la legge prevede altresì che una successiva normativa dovrà indicare le «modalità di concorso degli enti locali» alla nomina e revoca del segretario.

In un contesto riformatore che aveva appena visto l'introduzione dell'elezione popolare diretta dei sindaci, con la legge 25 marzo 1993, n. 81 (Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale), queste evocate modalità di concorso degli enti locali trovano effettivamente realizzazione con la modifica disposta dall'art. 1, comma 84, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), in virtù della quale nomina e revoca del segretario comunale sono disposte «d'intesa con il sindaco».

Tra le funzioni, si affacciano poteri gestionali e di supporto all'attività degli organi d'indirizzo: l'art. 52, comma 3, della legge n. 142 del 1990 prevede che il segretario «sovrintende allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e ne coordina l'attività, cura l'attuazione dei provvedimenti, è responsabile dell'istruttoria delle deliberazioni, provvede ai relativi atti esecutivi e partecipa alle riunioni della giunta e del consiglio».

Per contro, il successivo art. 53, comma 1, della legge n. 142 del 1990 attribuisce al segretario il compito di esprimere un parere «sotto il profilo di legittimità» per ogni proposta di deliberazione da sottoporre alla giunta e al consiglio, parere che si aggiunge a quello reso sulla regolarità tecnica e contabile da parte del responsabile del servizio interessato e del responsabile di ragioneria. La previsione di tale parere di legittimità, non vincolante ma obbligatoriamente richiesto al segretario comunale e da inserire nelle relative deliberazioni, introduce una fase necessaria del procedimento di formazione degli atti. Nel contesto di quella fase di riforme, l'innovazione appare il risultato di una mediazione fra le opposte istanze di chi avrebbe preferito un più penetrante visto di legittimità, in funzione di controllo sull'attività degli enti locali, e di chi, al contrario, temeva che simili forme di vigilanza avrebbero messo a rischio l'autonomia di Comuni e Province.

Oggetto di controverse valutazioni - indispensabile baluardo di legalità per alcuni, per altri fonte di un potere interdittivo e d'intralcio sull'attività dei sindaci - , la previsione di un tale parere viene soppressa ad opera della legge 15 maggio 1997, n. 127 (Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo), anch'essa significativamente intervenuta a distanza di pochi anni dall'introduzione dell'elezione popolare diretta dei sindaci.

È proprio la legge n. 127 del 1997, del resto, a determinare un rilevante mutamento della complessiva fisionomia del segretario comunale. Essa riconosce ai sindaci il potere di nominarlo in autonomia, fra gli iscritti al relativo albo, cui si continua peraltro ad accedere tramite concorso pubblico. L'innovazione, coerente con il contesto riformatore del periodo, trascina con sé la necessità di attenuare il legame che il segretario comunale mantiene con l'apparato statale: e così si spiega anche la previsione per cui l'albo dei segretari viene affidato alla gestione di una neo-istituita agenzia, pur soggetta alla vigilanza del Ministero dell'interno, ma avente personalità giuridica di diritto pubblico e dotata di autonomia organizzativa, gestionale e contabile, articolata anche per sezioni regionali e composta da rappresentanti delle autonomie locali. Il segretario comunale viene esplicitamente definito dipendente di tale agenzia e, attraverso questa scelta, la sua diretta dipendenza dal Ministero dell'interno viene interrotta o, quanto meno, «filtrata» dalla presenza dell'agenzia.

In coerenza con un contesto riformatore che intende accentuare l'autonomia degli enti locali, è la stessa legge n. 127 del 1997 a introdurre (all'art. 17, comma 70) il principio messo in discussione dall'ordinanza di rimessione, secondo cui la durata dell'incarico di segretario comunale, a parte i casi di revoca per violazione dei doveri d'ufficio,



corrisponde a quella del mandato del sindaco che lo ha nominato, salvo conferma. In quel contesto, il principio è anche frutto della diffusa convinzione secondo cui, negli enti locali, le scelte politiche e quelle gestionali risulterebbero spesso frammiste, e la responsabilità amministrativa finirebbe col diventare un elemento della stessa responsabilità politica del sindaco eletto direttamente, deducendosi così la necessità di attribuire a quest'ultimo l'individuazione dei suoi più stretti collaboratori amministrativi, fra i quali vien fatto rientrare il segretario comunale.

La complessiva disciplina così elaborata confluisce nel decreto legislativo n. 267 del 2000, che all'art. 99 contiene la disposizione censurata.

Intervengono successivamente ulteriori modifiche, che incidono sia sul rapporto di lavoro, sia sulle funzioni assegnate al segretario comunale.

Rispetto al primo profilo, in particolare, il decreto legge 31 maggio del 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, sopprime la ricordata agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali, stabilendo che ad essa succeda, a titolo universale, il Ministero dell'interno, con conseguente trasferimento di risorse strumentali e personale. Dopo lo slancio autonomista che aveva nutrito le riforme della seconda metà degli anni novanta del secolo scorso, il segretario comunale torna così ad essere, quanto al rapporto d'ufficio, un funzionario del Ministero dell'interno. Essendo però nominato dal sindaco, e trovandosi funzionalmente alle dipendenze del Comune, instaura contemporaneamente con quest'ultimo il proprio rapporto di servizio: situazione, quindi, in cui l'amministrazione datrice di lavoro (non più l'agenzia, ma il Ministero dell'interno) continua a non coincidere con quella che ne utilizza le prestazioni. E la giurisprudenza di legittimità e quella amministrativa sottolineano concordemente che il segretario comunale, benché dipenda personalmente dal sindaco, intrattenendo un rapporto funzionale con l'amministrazione locale, resta tuttavia un funzionario statale, e il suo status giuridico, ancorché particolare, è interamente disciplinato dalla legislazione statale (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 11 agosto 2016, n. 17065; Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 5 aprile 2005, n. 1490).

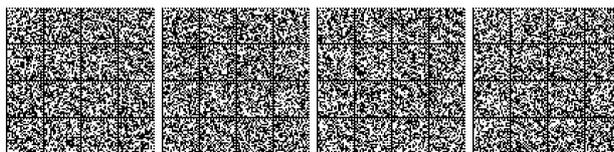
Dal secondo punto di vista, quello delle funzioni, rispetto a quelle complessivamente previste dal d.lgs. n. 267 del 2000, la legislazione le arricchisce: così, in particolare, la legge n. 190 del 2012, nonché il decreto legislativo 14 marzo del 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni), attribuiscono al segretario comunale, di norma, il ruolo di responsabile della prevenzione della corruzione e quello di responsabile della trasparenza.

Da ultimo, merita ricordare che la legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche) aveva inteso procedere alla soppressione della figura del segretario comunale. Tra i principi e criteri direttivi cui il Governo avrebbe dovuto attenersi figurava, infatti, sia il mantenimento della diversa figura del direttore generale di cui all'art. 108 del d.lgs. n. 267 del 2000, sia, appunto, la soppressione del segretario comunale e di quello provinciale, con «attribuzione alla dirigenza [...] dei compiti di attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa e controllo della legalità dell'azione amministrativa; mantenimento della funzione rogante in capo ai dirigenti apicali aventi i prescritti requisiti» (art. 11, comma 1, lettera b, numero 4). Peraltro, la stessa norma faceva «obbligo per gli enti locali di nominare comunque un dirigente apicale con compiti di attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa e controllo della legalità dell'azione amministrativa».

L'intervenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale di alcune delle disposizioni contenute nella legge n. 124 del 2015 (sentenza n. 251 del 2016), nella parte in cui prevedevano che i decreti legislativi attuativi fossero adottati previa acquisizione del parere, anziché previa intesa, in sede di Conferenza unificata o in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, ha infine interrotto, per i profili che qui rilevano, il compimento della riforma.

4.- Pur limitando l'attenzione alle trasformazioni succedutesi a partire dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, l'evoluzione della normativa relativa al segretario comunale appare ispirata da concezioni spesso diverse e da disegni riformatori non sempre coerenti. E se in tale complessa evoluzione una linea di continuità è rintracciabile, essa consiste nella incessante ricerca di punti di equilibrio fra due esigenze non facilmente conciliabili: il riconoscimento dell'autonomia degli enti locali, da una parte, e la necessità, dall'altra, di garantire adeguati strumenti di controllo della loro attività.

Nella stessa disciplina vigente - un aspetto significativo della quale è ora posto all'attenzione di questa Corte - si mantiene il carattere peculiare, e non sempre univocamente delineato, della figura del segretario comunale, frutto della ricordata evoluzione.



Lo statuto burocratico e funzionale che lo caratterizza resta segnato da aspetti tra loro in apparenza dissonanti. Da un lato funzionario statale assunto per concorso, ma dall'altro preposto allo svolgimento effettivo delle sue funzioni attraverso una nomina relativamente discrezionale del sindaco; non revocabile ad nutum durante il mandato (salvo che per violazione dei doveri d'ufficio), ma destinato a cessare automaticamente dalle proprie funzioni al mutare del sindaco (salvo conferma), eppure anche in tal caso garantito nella stabilità del suo status giuridico ed economico e del suo rapporto d'ufficio, permanendo iscritto all'albo dopo la mancata conferma e restando perciò a disposizione per successivi incarichi; decaduto «automaticamente dall'incarico con la cessazione del mandato del sindaco», come si esprime la legge, ciononostante chiamato a continuare nelle sue funzioni per un periodo non breve, non inferiore a due e non superiore a quattro mesi, in attesa di eventuale conferma, a garanzia della stessa continuità dell'azione amministrativa; titolare di attribuzioni multiformi, come si dirà meglio: neutrali, di controllo e di certificazione, da una parte, ma dall'altra di gestione quasi manageriale e di supporto propositivo all'azione degli organi comunali.

5.- Alla luce di tali peculiarità e tenendo conto della giurisprudenza costituzionale in materia di meccanismi di spoils system, la questione sollevata sull'art. 99, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 267 del 2000, non è fondata.

5.1.- Questa Corte ha più volte affermato l'incompatibilità con l'art. 97 Cost. di disposizioni di legge, statali o regionali, che prevedono meccanismi di revocabilità ad nutum o di decadenza automatica dalla carica, dovuti a cause estranee alle vicende del rapporto instaurato con il titolare, non correlati a valutazioni concernenti i risultati conseguiti da quest'ultimo nel quadro di adeguate garanzie procedurali (sentenze n. 52 e n. 15 del 2017, n. 20 del 2016, n. 104 e n. 103 del 2007), quando tali meccanismi siano riferiti non al personale addetto agli uffici di diretta collaborazione con l'organo di governo (sentenza n. 304 del 2010) oppure a figure apicali, per le quali risulti decisiva la personale adesione agli orientamenti politici dell'organo nominante, ma a titolari di incarichi dirigenziali che comportino l'esercizio di funzioni tecniche di attuazione dell'indirizzo politico (sentenze n. 269 del 2016, n. 246 del 2011, n. 81 del 2010 e n. 161 del 2008).

Ebbene, per quanto sia qui in questione una decadenza automatica che la disposizione sospettata d'incostituzionalità collega esclusivamente ad una causa indipendente dalle modalità di esecuzione dell'incarico (la cessazione per qualsiasi causa del mandato del sindaco, conseguente a dimissioni, elezione del nuovo sindaco ecc.), il complessivo statuto e le diverse funzioni affidate dalla legge al segretario comunale restituiscono l'immagine di un incarico non paragonabile a quelli sui quali questa Corte è finora intervenuta con le pronunce di accoglimento ricordate.

Per questo, non è possibile l'applicazione al caso di specie dei principi che la giurisprudenza costituzionale ormai costante ha elaborato in tema di limiti all'applicazione dei meccanismi di spoils system.

5.2.- Il segretario comunale è certamente figura apicale e altrettanto certamente intrattiene con il sindaco rapporti diretti, senza intermediazione di altri dirigenti o strutture amministrative.

Il dato, pur importante, non è tuttavia di univoco significato, come molti di quelli riferibili al segretario comunale, e trova immediato contraltare nel rilievo che apicalità e immediatezza di rapporto col vertice del Comune non richiedono necessariamente una sua personale adesione agli obiettivi politico-amministrativi del sindaco. La scelta del segretario, infatti, pur fiduciaria e condotta intuitu personae, presuppone l'esame dei curricula di coloro che hanno manifestato interesse alla nomina e richiede quindi non solo la valutazione del possesso dei requisiti generalmente prescritti, ma anche la considerazione, eventualmente comparativa, delle pregresse esperienze tecniche, giuridiche e gestionali degli aspiranti.

Neppure quest'ultimo aspetto risulta, a sua volta, risolutivo. Quel che più conta, infatti, è che, nel caso di specie, il carattere fiduciario insito nell'atto di nomina non si esaurisce con esso, come accadrebbe se, dopo la nomina, il segretario si limitasse ad esercitare le sole funzioni di certificazione, di controllo di legalità o di attuazione di indirizzi altrui.

Tali compiti appartengono certo al nucleo originario e tradizionale della funzione segretariale, come del resto i compiti di verbalizzazione, rogito - su richiesta dell'ente - dei contratti nei quali quest'ultimo è parte, autenticazione delle scritture private e degli atti unilaterali, nell'interesse dell'ente stesso.

Ma, oltre a questo primo gruppo di attribuzioni, al segretario comunale sono anche affidate dalla legge cruciali funzioni di collaborazione e di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi comunali in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti (art. 97, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000) nonché funzioni consultive, referenti e di assistenza alle riunioni del consiglio e della giunta (art. 97, comma 4, lettera a, del d.lgs. n. 267 del 2000). Pur soppresso il parere di legittimità più sopra menzionato, gli resta attribuita la redazione, se l'ente non ha responsabili dei servizi, del parere di regolarità tecnica su ogni proposta di deliberazione sottoposta alla giunta e al consiglio dell'ente che non costituisca mero atto d'indirizzo (art. 49 del d.lgs. n. 267 del 2000).

Si tratta di funzioni che contribuiscono anch'esse ad assicurare la conformità dell'azione dell'ente alle leggi, allo statuto e ai regolamenti, in piena coerenza con il ruolo del segretario quale controllore di legalità. Esse contengono, tuttavia, anche un quid pluris, alludendo ad un suo ruolo ulteriore.



Come ha messo efficacemente in luce l'Avvocatura generale dello Stato, l'assistenza del segretario alle riunioni degli organi collegiali del Comune, con funzioni consultive, referenti e di supporto, non ha il mero scopo di consentire la verbalizzazione, ma anche quello di permettergli di intervenire, sia nel procedimento di formazione degli atti, sia, se richiesto, nella fase più propriamente decisoria, in relazione a tutti gli aspetti giuridici legati al più efficace raggiungimento del fine pubblico.

Allo stesso modo, il parere di regolarità tecnica su ogni proposta di deliberazione sottoposta a giunta e consiglio si configura quale intervento preliminare volto a sottolineare se e in che modo la proposta pone le corrette premesse per il raggiungimento dell'interesse pubblico volta a volta tutelato dalla legge.

Si tratta di competenze che presuppongono anche un ruolo attivo e propositivo del segretario comunale. Esse infatti gli consentono di coadiuvare e supportare sindaco e giunta nella fase preliminare della definizione dell'indirizzo politico-amministrativo e non possono quindi non influenzarla: non già nel senso di indicare o sostenere obiettivi specifici, piuttosto nella direzione di mostrare se quegli obiettivi possono essere legittimamente inclusi fra i risultati che gli organi di direzione politico-amministrativa intendono raggiungere, indicando anche, nel momento stesso in cui la decisione deve essere assunta, i percorsi preclusi, o anche solo resi più difficoltosi, dalla necessità di rispettare leggi, statuto e regolamenti.

Si è insomma in presenza di compiti la cui potenziale estensione non rende irragionevole la scelta legislativa, che permette al sindaco neoeletto di non servirsi necessariamente del segretario in carica.

Un terzo gruppo di funzioni del segretario comunale è di carattere eminentemente gestionale. Innanzitutto, nei Comuni con popolazione inferiore ai centomila abitanti (art. 97, comma 4, lettera e, del d.lgs. n. 267 del 2000, che rinvia all'art. 108, comma 4, del medesimo d.lgs.), il segretario può essere nominato (anche) direttore generale. In tal caso, è chiamato a svolgere funzioni di attuazione degli indirizzi e degli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente, dovendone predisporre il piano dettagliato, e a lui rispondono, nell'esercizio delle loro attività, i dirigenti dell'ente. Ma anche laddove un direttore generale non vi sia, o comunque il segretario comunale non sia nominato tale, il d.lgs. n. 267 del 2000 richiede a quest'ultimo di sovrintendere allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti, coordinandone l'attività (art. 97, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000). Funzioni di gestione gli sono affidate, infine, quando sia nominato responsabile di servizio (art. 97, comma 4, lettera d, del d.lgs. n. 267 del 2000), ciò che accade particolarmente nei Comuni di piccole dimensioni, ove non vi è personale idoneo ad assumere compiti dirigenziali.

Come è evidente, nei casi in cui sia nominato anche direttore generale, la specificità della figura del segretario comunale, già da riconoscergli in virtù delle complessive funzioni svolte, si accentua, considerando in particolare che il direttore generale è revocabile ad nutum previa deliberazione della giunta comunale e che la durata del suo incarico, come del resto quella del segretario, non può comunque eccedere quella del mandato del sindaco (art. 108 del d.lgs. n. 267 del 2000). In disparte la ovvia possibilità di distinguere le differenti funzioni spettanti al medesimo soggetto nelle sue distinte vesti di segretario o direttore, e di prefigurare pertanto per esse separati destini, non si può trascurare come il doppio incarico contribuisca, nelle ipotesi date, ad accrescere il carattere fiduciario della stessa funzione di segretario e comunque a confermarne quella peculiarità, che lo sottrae all'automatica applicazione dei principi elaborati da questa Corte in tema di spoils system.

Allo stesso modo, a tale automatica applicazione osta la disposizione del d.lgs. n. 267 del 2000 che prevede, infine e significativamente, che l'elenco dei compiti che possono essere affidati al segretario comunale sia "aperto" e perciò modellato anche sulle specifiche esigenze del Comune, disponendo che egli eserciti ogni altra funzione attribuitagli dallo statuto o dai regolamenti o conferitagli dal sindaco (art. 97, comma 4, lettera d, del d.lgs. n. 267 del 2000).

6.- In definitiva, la soluzione censurata dall'ordinanza di rimessione si presenta come riflesso di un non irragionevole punto di equilibrio tra le ragioni dell'autonomia degli enti locali, da una parte, e le esigenze di un controllo indipendente sulla loro attività, dall'altro. Da questo punto di vista, tenendo conto delle ricordate peculiarità delle funzioni del segretario comunale, la previsione della sua decadenza alla cessazione del mandato del sindaco non raggiunge la soglia oltre la quale vi sarebbe violazione dell'art. 97 Cost., non traducendosi nell'automatica compromissione né dell'imparzialità dell'azione amministrativa, né della sua continuità.

Non è quindi fondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 99, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 267 del 2000.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 99, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), sollevata, in riferimento all'art. 97 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Brescia, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 99, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 267 del 2000 sollevata, in riferimento all'art. 97 Cost., dal Tribunale di Brescia, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 gennaio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

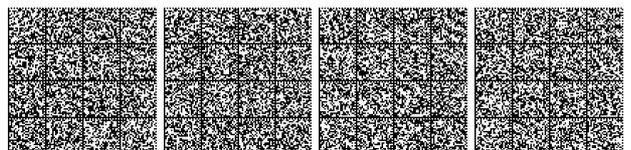
Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 22 febbraio 2019.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

T_190023



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 2

Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti depositato in cancelleria il 6 febbraio 2019
(della Regione Molise)

Sanità pubblica - Delibera del Consiglio dei ministri del 7 dicembre 2018 di nomina del commissario *ad acta* per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario della Regione Molise e di nomina del subcommissario - Nomina di un soggetto esterno, non titolare di alcun incarico o ruolo istituzionale presso la Regione Molise, in luogo del Presidente della Regione *pro tempore*. In subordine: richiesta alla Corte costituzionale di sollevare innanzi a sé questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 395, della legge n. 232 del 2016 e dell'art. 2, comma 84-bis, della legge n. 191 del 2009 nella formulazione vigente *ratione temporis*.

– Delibera del Consiglio dei ministri del 7 dicembre 2018.

Ricorso per conflitto di attribuzione nell'interesse della Regione Molise (codice fiscale 00169440708), con sede in Campobasso, Via Genova, n. 11, in persona del presidente della giunta regionale *pro tempore* dott. Donato Toma, giusta procura speciale alle liti in calce al presente atto e in forza della delibera della giunta regionale della Regione Molise n. 11 del 24 gennaio 2019 rappresentata e difesa dall'avv. prof. Massimo Luciani del Foro di Roma (codice fiscale LCNMSM52L23H501G, fax 06.90236029, posta elettronica certificata massimoluciani@ordineavvocatiroma.org), con domicilio eletto presso il suo studio in 00153 Roma, Lungotevere Raffaello Sanzio, n. 9;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato nella cui sede in 00186 Roma, Via dei Portoghesi, n. 12, è domiciliato *ex lege*, a seguito e per l'annullamento della delibera del Consiglio dei ministri del 7 dicembre 2018, recante la nomina del dott. Angelo Giustini a Commissario *ad acta* e della dott.ssa Ida Grossi a sub-Commissario per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario della Regione Molise.

FATTO

Premessa.

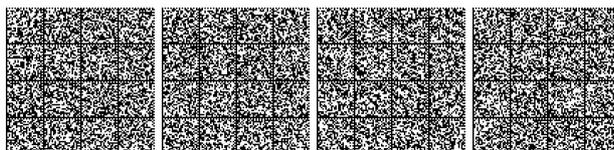
La problematica oggetto del presente ricorso impone di ricostruire, seppur sinteticamente, l'evoluzione della normativa in materia di commissariamenti delle regioni in piano di rientro dal disavanzo del settore sanitario, anzitutto allo scopo di chiarire quale fosse la disciplina vigente al momento dell'adozione della delibera impugnata.

Subito dopo si esporranno le specifiche vicende riguardanti il commissariamento della Regione Molise, peraltro già note a codesta ecc.ma Corte costituzionale.

1. — L'art. 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191, nel testo precedente le modifiche apportate dalla legge 23 dicembre 2014, n. 190 (su cui v. subito *infra*) disponeva, per quanto qui rileva, che:

i) «Il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, sentito il Ministro per i rapporti con le regioni, decorsi i termini di cui al comma 78, accerta l'adeguatezza del piano presentato anche in mancanza dei pareri delle citate Struttura tecnica e Conferenza. [...] In caso di riscontro negativo, ovvero in caso di mancata presentazione del piano, il Consiglio dei ministri, in attuazione dell'art. 120 della Costituzione, nomina il presidente della regione commissario *ad acta* per la predisposizione, entro i successivi trenta giorni, del piano di rientro e per la sua attuazione per l'intera durata del piano stesso [...]» (comma 79);

ii) «Qualora il presidente della regione, nominato commissario *ad acta* per la redazione e l'attuazione del piano ai sensi dei commi 79 o 83, non adempia in tutto o in parte all'obbligo di redazione del piano o agli obblighi, anche temporali, derivanti dal piano stesso, indipendentemente dalle ragioni dell'inadempimento, il Consiglio dei ministri, in attuazione dell'art. 120 della Costituzione, adotta tutti gli atti necessari ai fini della predisposizione del piano di rientro e della sua attuazione. [...]» (comma 84, primo periodo);



iii) «In caso di dimissioni o di impedimento del presidente della regione il Consiglio dei ministri nomina un commissario *ad acta*, al quale spettano i poteri indicati nel terzo e quarto periodo del comma 83 fino all'insediamento del nuovo presidente della regione o alla cessazione della causa di impedimento. Il presente comma si applica anche ai commissariamenti disposti 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, e successive modificazioni» (comma 84-*bis*).

1.1. — Orbene, tra i commissariamenti disposti ai sensi dell'art. 4, comma 2, del decreto-legge n. 159 del 2007 rientra anche quello che interessa da circa un decennio la Regione Molise. Giova infatti segnalare che il decreto-legge n. 159 del 2007 all'art. 4 — rubricato «Commissari *ad acta* per le regioni inadempienti» — prevede al primo comma che, «qualora nel procedimento di verifica e monitoraggio dei singoli Piani di rientro [...] si prefiguri il mancato rispetto da parte della regione degli adempimenti previsti dai medesimi Piani, in relazione alla realizzabilità degli equilibri finanziari nella dimensione e nei tempi ivi programmati», il Presidente del Consiglio dei ministri, con la procedura di cui all'art. 8, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131, «diffida la regione ad adottare entro quindici giorni tutti gli atti normativi, amministrativi, organizzativi e gestionali idonei a garantire il conseguimento degli obiettivi previsti nel Piano».

La stessa norma, al comma 2, dispone che, qualora la Regione «non adempia alla diffida di cui al comma 1, ovvero gli atti e le azioni posti in essere, valutati dai predetti Tavolo e Comitato, risultino inadeguati o insufficienti al raggiungimento degli obiettivi programmati, il Consiglio dei ministri, [...], nomina un commissario *ad acta* per l'intero periodo di vigenza del singolo Piano di rientro».

Non solo. Anche dopo l'inizio della gestione commissariale, e sempre «al fine di assicurare la puntuale attuazione del piano di rientro», il Consiglio dei Ministri può nominare «uno o più subcommissari di qualificate e comprovate professionalità ed esperienza in materia di gestione sanitaria, con il compito di affiancare il commissario *ad acta* nella predisposizione dei provvedimenti da assumere in esecuzione dell'incarico commissariale».

Quanto al rapporto tra commissario e sub-commissario, sempre l'art. 4, comma 2, in esame stabilisce che «i sub-commissari svolgono attività a supporto dell'azione del commissario, essendo il loro mandato vincolato alla realizzazione di alcuni o di tutti gli obiettivi affidati al commissario con il mandato commissariale».

Com'è evidente, dunque, la gestione commissariale disegnata dall'art. 4, comma 2, ha una struttura tendenzialmente duale. Il subcommissario, infatti, rappresenta la componente squisitamente tecnica, mentre il commissario — da individuarsi nella persona del presidente della regione interessata — costituisce l'elemento di raccordo politico-decisionale con l'istituzione regionale.

Quanto agli oneri derivanti dalla gestione commissariale essi sono — stando sempre al menzionato art. 4, comma 2, del decreto-legge n. 159 del 2007 — «a carico della regione interessata».

1.2. — In questo quadro normativo si inserisce la legge 23 dicembre 2014, n. 190, che ha introdotto il principio di incompatibilità tra la nomina a commissario *ad acta* e l'affidamento o la prosecuzione di qualsiasi incarico istituzionale presso la regione soggetta a commissariamento.

L'art. 1, comma 569, della legge n. 190 del 2014 — nel testo in vigore fino al 18 dicembre 2018 — disponeva infatti che «la nomina a commissario *ad acta* per la predisposizione, l'adozione o l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo del settore sanitario, effettuata ai sensi dell'art. 2, commi 79, 83 e 84, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e successive modificazioni, è incompatibile con l'affidamento o la prosecuzione di qualsiasi incarico istituzionale presso la regione soggetta a commissariamento» e che «il commissario deve possedere un *curriculum* che evidenzia qualifiche e comprovate professionalità ed esperienza di gestione sanitaria anche in base ai risultati in precedenza conseguiti».

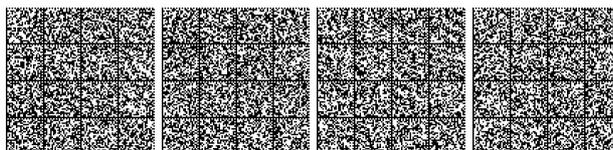
La norma, conseguentemente, apportava le seguenti modifiche ai menzionati commi 79, 83, 84 e 84-*bis*, dell'art. 2 della legge n. 191 del 2009:

«a) al comma 79, alinea:

- 1) al terzo periodo, le parole: «il presidente della regione» sono sostituite dalla seguente: «un»;
- 2) al quarto periodo, le parole: «presidente quale» sono soppresse»;

«b) al secondo periodo dell'alinea del comma 83, le parole: «il presidente della regione o un altro soggetto» sono sostituite dalla seguente: «un»»;

«c) al comma 84, le parole: «presidente della regione, nominato» sono soppresse e le parole: «ai sensi dei commi 79 o 83,» sono sostituite dalle seguenti: «, a qualunque titolo nominato,»»;



«d) il comma 84-bis è sostituito dal seguente:

“84-bis. In caso di impedimento del presidente della regione nominato commissario *ad acta*, il Consiglio dei ministri nomina un commissario *ad acta*, al quale spettano i poteri indicati nel terzo e nel quarto periodo del comma 83, fino alla cessazione della causa di impedimento”» (qui, come si vede, a parte l’eliminazione della fattispecie delle dimissioni, veniva meno, rispetto alla versione precedente, applicabile *ratione temporis* alla presente fattispecie, il riferimento all’applicazione ai commissariamenti disposti ex art. 4, comma 2, del decreto-legge n. 159 del 2007).

1.3. — Successivamente, però, l’art. 1, comma 395, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, stabiliva che «le disposizioni di cui al comma 569 dell’art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190» — citato al paragrafo precedente — «non si applicano alle 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».

Per tali regioni, infatti, «il Comitato e il Tavolo tecnico [...], con cadenza semestrale, in occasione delle periodiche riunioni di verifica, predispongono [...] una relazione ai Ministri della salute e dell’economia e delle finanze, da trasmettere al Consiglio dei ministri, con particolare riferimento al monitoraggio dell’equilibrio di bilancio e dell’erogazione dei livelli essenziali di assistenza, anche al fine delle determinazioni di cui all’art. 2, comma 84, della legge 23 dicembre 2009, n. 191».

1.4. — In forza del citato art. 1, comma 395, della legge n. 232 del 2016, dunque, per le regioni commissariate ai sensi dell’art. 4, comma 2, del decreto-legge n. 159 del 2007 — tra le quali era appunto la Regione Molise — non trovava applicazione nessuna delle disposizioni di cui al menzionato art. 1, comma 569, della legge n. 190 del 2014.

Per l’effetto, in tali regioni:

la nomina a commissario *ad acta* per la predisposizione, l’adozione o l’attuazione del piano di rientro non era «incompatibile con l’affidamento o la prosecuzione di qualsiasi incarico istituzionale presso la regione soggetta a commissariamento» (art. 1, comma 569, primo periodo);

il commissario non doveva necessariamente «possedere un *curriculum* che evidenzi qualifiche e comprovate professionalità ed esperienza di gestione sanitaria anche in base ai risultati in precedenza conseguiti» (art. 1, comma 569, secondo periodo).

Non solo. Alle regioni commissariate ai sensi dell’art. 4, comma 2, del decreto-legge n. 159 del 2007 non si applicavano neppure le altre previsioni del menzionato art. 1, comma 569, modificative dell’art. 2, commi 79, 83, 84 e 84-bis.

Tali disposizioni, dunque, valevano sì, ma nel testo vigente prima delle modifiche apportate dal citato art. 1, comma 569, sicché, come già segnalato al par. 1, stabilivano che:

i) il Consiglio dei ministri nominasse commissario *ad acta* il presidente della regione;

ii) solo in caso di dimissioni o di impedimento del presidente della regione il Consiglio dei ministri potesse nominare un commissario *ad acta* fino all’insediamento del nuovo presidente della regione o alla cessazione della causa di impedimento.

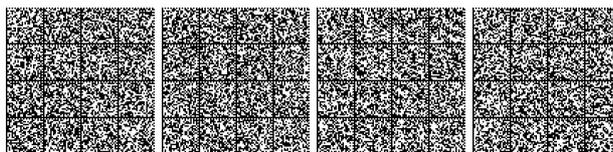
2. — Chiarita in questi termini la normativa rilevante e vigente alla data del 7 dicembre 2018, giorno in cui è stata adottata la delibera del Consiglio dei ministri qui censurata, è possibile richiamare, per quanto d’interesse, le vicende relative alla gestione commissariale della Regione Molise.

2.1. — Con accordo del 27 marzo 2007, approvato con delibera della giunta regionale 30 marzo 2007, n. 362, l’odierna ricorrente siglava con il Ministro della salute e il Ministro dell’economia e delle finanze il «Piano di rientro di individuazione degli interventi per il perseguimento dell’equilibrio economico ai sensi dell’art. 1, comma 180 della legge 30 dicembre 2004, n. 311». Quest’ultimo prevedeva una serie di interventi da attivare nell’arco del triennio 2007-2009, finalizzati a ristabilire l’equilibrio economico-finanziario della sanità regionale.

2.2. — A seguito della riunione di verifica del 10 ottobre 2008, non risultando conseguiti gli obiettivi prefissati, il Presidente del Consiglio dei ministri, con propria Nota 11 novembre 2008, diffidava la Regione a adottare, nei successivi quindici giorni, tutti gli atti normativi, amministrativi e gestionali idonei a garantire il conseguimento degli obiettivi previsti dal Piano, ai sensi dell’art. 4, comma 1, del decreto-legge n. 159 del 2007, vigente *ratione temporis*.

Decorso tale termine, e permanendo la sussistenza delle criticità evidenziate, il Consiglio dei ministri, con delibera 28 luglio 2009, esercitava il potere sostitutivo previsto dall’art. 4, comma 2, del già citato decreto-legge n. 159 del 2007, nominando l’allora presidente della Regione Molise, dott. Angelo Michele Iorio, Commissario *ad acta* per l’attuazione del Piano di rientro.

A partire dal 9 ottobre 2009, il Governo decideva di affiancare al Commissario *ad acta* un subcommissario «di qualifiche e comprovate professionalità ed esperienza in materia sanitaria» (così nella delibera del Consiglio dei ministri 9 ottobre 2009).



Il primo subcommissario a essere nominato era la dott.ssa Mastrobuono, alla quale veniva successivamente affiancato il dott. Mario Morlacco (nominato con delibera del Consiglio dei ministri 31 maggio 2011).

2.3. — Con delibera del Consiglio dei ministri 20 gennaio 2012, in esito alle elezioni amministrative regionali dell'ottobre 2011, veniva confermata la nomina del presidente Michele Iorio in funzione di Commissario *ad acta* per l'attuazione del Piano di rientro e dei successivi Programmi operativi. Contestualmente, veniva disposta la cessazione, con decorrenza dal 1° marzo 2012, dell'incarico dei due sub-commissari.

Con ulteriore delibera del Consiglio dei ministri del 20 gennaio 2012 si procedeva alla nomina di due nuovi sub-commissari, destinati ad entrare in carica dal 1° marzo 2012: il dott. Mario Morlacco (confermato, dunque) e il dott. Nicola Rosato.

2.4. — Il 13 aprile 2012 il dott. Mario Morlacco rassegnava le dimissioni dall'incarico di subcommissario e il successivo 7 giugno 2012 il Consiglio dei ministri, ai sensi dell'art. 2, comma 84, secondo periodo, della legge n. 191 del 2009, nominava il dott. Filippo Basso «Commissario *ad acta* per l'adozione e l'attuazione degli obiettivi prioritari del Piano di rientro e dei successivi Programmi operativi, non compiutamente realizzati dal Presidente *pro tempore* in funzione di Commissario *ad acta*».

Al dott. Nicola Rosato veniva affidato invece il compito di eseguire gli interventi precedentemente assegnati al dimissionario dott. Mario Morlacco.

2.5. — Malgrado tali nomine, nella riunione del 20 luglio 2012, il Tavolo tecnico e il Comitato LEA riscontravano la persistenza di criticità e, con delibera 21 marzo 2013, preso atto degli esiti delle elezioni amministrative regionali del 24 e 25 febbraio 2013, il Consiglio dei ministri nominava il neoeletto presidente della Regione Molise, dott. Paolo Di Laura Frattura, Commissario *ad acta* per la prosecuzione del Piano di rientro dai disavanzi sanitari.

Con successiva delibera del Consiglio dei ministri del 18 maggio 2015, ai sensi del combinato disposto degli articoli 6, comma 11-*bis*, del decreto-legge n. 35 del 2013 e 35, commi 3 e 5 del decreto-legge n. 66 del 2014, il presidente della Regione Molise veniva nominato anche Commissario per l'adozione degli atti necessari all'accesso alle anticipazioni di liquidità per il pagamento dei debiti degli enti del Servizio sanitario nazionale, di cui al decreto-legge n. 35 del 2013, al decreto-legge n. 102 del 2013 e al decreto-legge n. 66 del 2014.

3. — In data 22 aprile 2018 si svolgevano le elezioni amministrative regionali e veniva eletto presidente della Regione Molise il dott. Donato Toma, il quale si insediava il successivo 8 maggio 2018.

3.1. — Con Nota prot. n. 68693 del 23 maggio 2018, il neoeletto presidente della Regione chiedeva «con cortese urgenza» alla Presidenza del Consiglio dei ministri di provvedere alla propria nomina «quale Commissario *ad acta* per la prosecuzione del Piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario, [...] in considerazione delle disposizioni di cui al comma 395, della legge di stabilità 2016 (legge n. 232/2016), che consentono, nuovamente, ai presidenti di regione di ricoprire anche il ruolo di Commissari *ad acta* per la sanità in caso di Piano di rientro».

La richiesta rimaneva, però, inascoltata.

3.2. — Con successiva Nota 13 settembre 2018, prot. n. 116958, trasmessa, a mezzo posta elettronica certificata, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri, anche al Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri e ai Ministri della salute, dell'economia e delle finanze e per gli affari regionali e le autonomie, il presidente della Regione Molise rappresentava nuovamente la necessità di procedere alla nomina del nuovo Commissario in esito ai risultati delle elezioni amministrative.

Nella stessa Nota il dott. Donato Toma:

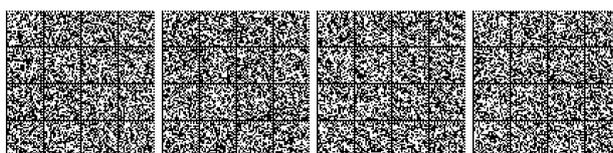
si proponeva di ricoprire il ruolo di Commissario «in coerenza con il disposto normativo attualmente vigente (legge n. 232/2016, comma 395)»;

segnalava che la nomina di un soggetto esterno avrebbe rappresentato «un ulteriore aggravio di spesa per una Regione già in piano di rientro, esborso che [sarebbe andato] ad aggiungersi a quello, già cospicuo, sostenuto per il sub Commissario *ad acta*»;

rilevava che la mancata nomina del nuovo Commissario stava causando «una paralisi istituzionale che comporta lo stallo di tutte le procedure necessarie all'attuazione del Piano»;

ricordava che, a causa della mancata nomina, la Regione Molise non poteva neppure essere presente ai Tavoli tecnici.

Alla nota erano allegate la mozione approvata dal Consiglio regionale in data 31 luglio 2018 avente a oggetto «Individuazione del Commissario *ad acta* per la prosecuzione del piano di rientro dai disavanzi nel settore sanitario della Regione Molise» e la relazione a firma congiunta del direttore generale della salute della Regione Molise e del direttore generale dell'Azienda sanitaria della Regione Molise (ASReM), concernente le «Criticità relative alla mancata nomina del Commissario *ad acta*».



Nella mozione il Consiglio regionale rilevava come «la Regione Molise, stante il regime di commissariamento e in assenza delle attribuzioni al dott. Toma delle funzioni di Commissario *ad acta*» fosse «completamente esautorata di ogni funzione in materia sanitaria, pur rientrando quest'ultima tra quelle attribuite dalla Costituzione alla legislazione concorrente».

Il Consiglio regionale, inoltre, osservava che non solo non v'erano ostacoli normativi al conferimento dell'incarico commissariale al dott. Toma, ma tale scelta risultava anche «oltremodo auspicabile» per «ragioni di opportunità istituzionale e di garanzia della rappresentatività democratica dei territori».

3.3. — Non avendo ricevuto alcun riscontro, con Nota 12 novembre 2018, prot. n. 143915, il presidente della Regione diffidava formalmente la Presidenza del Consiglio dei ministri a nominarlo senza indugio Commissario *ad acta*, come previsto dalla normativa vigente.

4. — Con delibera del 7 dicembre 2018 — trasmessa all'odierna ricorrente il successivo 10 dicembre 2018 — il Consiglio dei ministri nominava il dott. Angelo Giustini commissario *ad acta* e la dott.ssa Ida Grossi subcommissario per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario della Regione Molise.

In data 27 dicembre 2018 il Commissario e il sub-Commissario si insediavano ufficialmente.

La delibera impugnata è illegittima e violativa delle attribuzioni costituzionali della ricorrente, che ne chiede l'annullamento per i seguenti motivi di

DIRITTO

Premessa.

Codesta ecc.ma Corte ha in più occasioni ricordato che «la disciplina dei piani di rientro dai deficit di bilancio in materia sanitaria è riconducibile a un duplice ambito di potestà legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica» (Corte cost., sentenze numeri 278 del 2014 e 266 del 2016).

La delibera in epigrafe — concernente la nomina del Commissario e del sub-Commissario per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario — tocca, pertanto, un campo certamente coperto da attribuzioni regionali costituzionalmente garantite. Sempre per costante giurisprudenza di codesto ecc.mo Collegio, «“il tono costituzionale del conflitto sussiste quando le regioni non lamentino una lesione qualsiasi, ma una lesione delle proprie attribuzioni costituzionali (sentenze n. 263 del 2014, n. 52 del 2013, n. 305 del 2011, n. 412 del 2008, n. 380 del 2007 e n. 467 del 1997)” (sentenza n. 87 del 2015)» (così nella sentenza n. 260 del 2016).

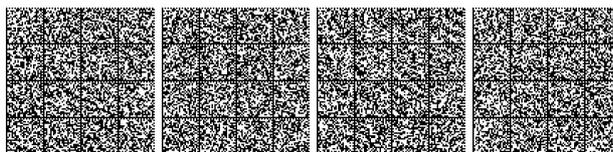
Orbene, come — si confida — si dimostrerà nelle specifiche censure, la delibera indicata in epigrafe non solo interseca, ma lede irrimediabilmente le prerogative costituzionali della Regione Molise. Il Consiglio dei ministri, infatti, ha esercitato un potere radicalmente diverso da quello attribuitogli dalla legge, così integrando un'ipotesi di palese «carezza di potere in concreto», senz'altro idonea a conferire il c.d. «tono costituzionale» al presente conflitto (*cf.* sentenze numeri 104 del 2016 e 10 del 2017). «Tono» che — si badi — non viene certamente meno in ragione delle violazioni di legge che si aggiungono alla violazione della Costituzione e viciano il provvedimento impugnato (violazioni di legge che la Regione Molise censura con separato ricorso al giudice amministrativo).

Com'è noto, invero, l'orientamento di codesta ecc.ma Corte è chiarissimo nel tenere «distinti i casi in cui la lesione derivi da un atto meramente illegittimo (la tutela dal quale è apprestata dalla giurisdizione amministrativa), da quelli in cui l'atto è viziato per contrasto con le norme attributive di competenza costituzionale (mentre non rileva che l'atto possa essere anche oggetto di impugnazione in sede giurisdizionale) (così espressamente, sentenze n. 260 del 2016, n. 87 del 2015, n. 137 del 2014)» (sent. n. 10 del 2017).

1. — Violazione degli articoli 3, 97, 117, comma 3, e 118 della Costituzione.

Come segnalato in narrativa, il Consiglio dei ministri è stato chiamato a deliberare l'affidamento dell'incarico commissariale *de quo* per la sola ed esclusiva ragione della naturale cessazione del mandato elettivo del precedente presidente della regione, il quale era stato nominato Commissario proprio in ragione della titolarità di tale carica regionale.

Il Consiglio dei ministri, pertanto, avrebbe dovuto limitarsi a prendere atto della cessazione di quell'incarico e dell'elezione del nuovo presidente della regione *pro tempore*, sostituendolo nell'incarico commissariale secondo lo stesso avvicendamento avutosi per il mandato regionale, in ossequio alle disposizioni allora vigenti (espressamente richiamate in narrativa).



Nel caso di specie, invece, il Consiglio dei ministri ha nominato Commissario *ad acta* per l'attuazione del Piano di rientro un soggetto terzo, non titolare di alcun incarico o ruolo istituzionale presso la Regione Molise.

Ovviamente tale scelta non viene qui censurata per la (pur evidente e già segnalata) violazione di legge che la caratterizza, ma perché è stata assunta omettendo completamente la concreta valutazione di una pluralità di elementi coesenziali al corretto esercizio dei poteri sostitutivi demandati dal Governo nei confronti delle regioni in piano di rientro.

Tutto ciò si risolve, anzitutto, in una grave lesione delle attribuzioni della Regione ricorrente nelle materie di competenza legislativa concorrente «tutela della salute» e «coordinamento della finanza pubblica», inevitabilmente coinvolte ogniqualvolta siano rimessi in gioco gli equilibri sottesi al Piano di rientro dai deficit di bilancio in materia sanitaria.

1.1. — Questa difesa non ignora che codesta ecc.ma Corte ha segnalato, con riferimento ad altre regioni — soggette, come la ricorrente, al Piano di rientro in materia sanitaria — che «il lungo protrarsi del commissariamento costituisce [...] un sintomo negativo dell'andamento di tale processo, cosicché si accentua l'esigenza di soluzioni strutturali univoche ed efficaci e del rigoroso rispetto delle regole a tale scopo concepite» (sent. n. 117 del 2018).

Nondimeno, giova sin d'ora segnalare che, per quanto specificamente concerne la Regione Molise:

la nomina di un Commissario *ad acta* esterno, anziché del presidente *pro tempore* della Regione, non risponde certamente, come si vedrà, all'esigenza di «soluzioni strutturali, univoche ed efficaci»;

la disciplina di settore vigente *ratione temporis* al momento dell'adozione della delibera non solo non vietava il conferimento dell'incarico al presidente *pro tempore* della Regione, ma addirittura imponeva tale designazione;

quanto all'andamento del processo di rientro dal deficit sanitario, è lo stesso Ministero della salute a rilevare, dopo la riunione di verifica del 20 novembre 2018 (come risulta da documentazione che si allega), che per il Molise il punteggio della griglia LEA «si colloca nell'anno 2017 (seppur provvisorio) al di sopra della soglia di adempienza con un punteggio pari a 167» (Livello di sufficienza: >160);

tanto, si badi, benché dall'aprile 2018 la Regione Molise sia rimasta priva di una struttura commissariale deputata all'attuazione del Piano di rientro, a causa dell'inerzia del Governo a esercitare il proprio potere di nomina del Commissario *ad acta* nella persona del presidente *pro tempore* della Regione.

Ancora *in limine* giova precisare che l'odierna ricorrente non ignora neppure l'orientamento espresso da codesta ecc.ma Corte nella sentenza n. 199 del 2018, ove si è segnalato che un commissariamento della sanità regionale che si protragga per un lungo periodo determina ripercussioni «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*», soprattutto — ad avviso di questa Corte — «quando è impersonato dal presidente della giunta, in un ambito cruciale per il governo della regione».

Nondimeno, la questione oggetto del presente gravame è indubbiamente diversa da quella scrutinata in quella pronuncia, atteso che non concerne i rapporti tra le prerogative costituzionali degli organi regionali e i poteri del Commissario *ad acta* (e dunque tra legge regionale e atti commissariali).

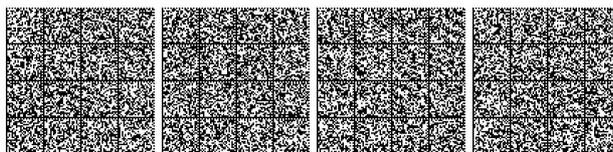
Ciò che in questa sede si contesta è — a monte — il fatto che il Consiglio dei ministri non avesse il potere di conferire l'incarico commissariale a un soggetto esterno in presenza delle condizioni, giuridiche e di fatto, sussistenti al 7 dicembre 2018, data di adozione della delibera qui gravata.

Giova infatti ricordare che nel presente giudizio risultano del tutto irrilevanti le modifiche che l'art. 25-*septies* del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, ha apportato alle disposizioni che disciplinano la nomina dei commissari nelle regioni sottoposte a un Piano di rientro. Tanto, per la semplice ragione che il menzionato art. 25-*septies*, non presente nell'originario testo del decreto-legge, è stato introdotto dalla sua legge di conversione (legge 17 dicembre 2018, n. 136), entrata in vigore solo il 19 dicembre 2018, ben dodici giorni dopo l'adozione della delibera qui gravata.

Qui, dunque, non si discute né dell'opportunità di trattenere l'incarico commissariale in capo al presidente della regione commissariata né della legittimità costituzionale di una norma sopravvenuta che abbia imposto di scindere le due posizioni.

Col presente ricorso — infatti — a codesta ecc.ma Corte si chiede esclusivamente di accertare che con la delibera indicata in epigrafe il Consiglio dei ministri ha esercitato un potere radicalmente diverso da quello attribuitogli dalla legge e che — come si dimostrerà — non gli spettava.

Tutto ciò premesso, è possibile osservare segue.



1.2. — In primo luogo occorre segnalare che il Consiglio dei ministri, nella delibera di cui in epigrafe, ha omesso una concreta valutazione concernente:

- i) l'eventuale impossibilità di nominare Commissario il presidente *pro tempore* della Regione;
- ii) l'opportunità di conferire l'incarico a un soggetto che assicurasse un confronto con l'Amministrazione regionale grazie alla coincidenza, in capo alla medesima persona, di un incarico istituzionale presso la Regione;
- iii) lo stato di avanzamento del piano di rientro dal deficit sanitario;
- iv) gli effetti sul sistema sanitario regionale derivanti dal grave ritardo accumulato dal Governo nella nomina del nuovo Commissario;
- v) il parere della Conferenza delle regioni e delle province autonome che, con nota 2018/104/SRFS/C7, ha affermato che il conseguimento degli obiettivi del piano di rientro dal deficit sanitario necessita di un continuo confronto con l'Amministrazione regionale e che la designazione a commissario del presidente della regione assicura «continuità e forza all'azione di risanamento», in quanto garantisce «il massimo raccordo possibile tra la programmazione regionale, l'azione amministrativa e la scelta del commissario», contemperando le esigenze correlate ai vincoli di bilancio con quelle di opportuna allocazione dei servizi sui territori, attraverso una programmazione pienamente consapevole delle risorse di personale, finanziarie e organizzative del sistema sanitario regionale.

Alla luce di quanto sopra indicato, il conferimento dell'incarico commissariale a un soggetto diverso dal presidente della regione e, peraltro, esterno all'istituzione regionale, deliberato senza alcuna valutazione correlata alla concreta situazione del sistema sanitario regionale molisano, risulta irragionevolmente punitivo nei confronti della Regione.

Così facendo, infatti, il Governo ha ulteriormente compresso l'autonomia regionale senza considerare quale fosse l'opzione migliore per il caso specifico della Regione Molise.

1.3. — Per tali ragioni, la delibera in oggetto è illegittima per una pluralità di profili.

In primo luogo essa determina, senza alcuna valida ragione di rilievo costituzionale, un'ulteriore compressione delle competenze sia legislative che amministrative della Regione nelle materie «tutela della salute» e «coordinamento della finanza pubblica», in patente violazione del principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost., nonché degli articoli 117, comma 3, e 118 Cost.

Non solo. La delibera qui gravata sopprime, senza perseguire alcun interesse meritevole di tutela, il collegamento istituzionale tra la struttura commissariale e l'Amministrazione regionale. Anche tale scelta risulta palesemente irragionevole e quindi in contrasto con l'art. 3 Cost., atteso che, proprio quando il commissariamento dovrebbe volgere al termine, l'*iter* di rientro viene inspiegabilmente rallentato attraverso il ricorso a un Commissario esterno (che, giova ribadirlo, interviene a seguito di un periodo di «stallo» causato proprio dall'inerzia del Governo).

Così facendo, la delibera in epigrafe si pone in contrasto anche con l'elementare canone di buon andamento della pubblica amministrazione sancito all'art. 97 Cost. e con i principi di efficienza ed economicità dell'Amministrazione (come specificamente si dirà al quarto motivo di ricorso).

Tanto, con dirette ripercussioni sulle competenze legislative e amministrative costituzionalmente riconosciute alla Regione dagli articoli 117, comma 3, e 118 della Costituzione, che il commissariamento impedisce di esercitare.

2. — *Violazione, per altro profilo, del principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost., del principio del buon andamento della pubblica amministrazione ex art. 97 Cost., degli articoli 117, comma 3, 118 e 120 Cost.*

La delibera in esame è illegittima anche per un diverso profilo, connesso alla disciplina costituzionale dell'esercizio dei poteri sostitutivi e al principio della leale collaborazione, la cui violazione incide direttamente sulle attribuzioni costituzionali dell'odierna ricorrente.

A tal proposito, codesta ecc.ma Corte, nella sentenza n. 171 del 2015 (richiamata anche dalla più recente sentenza n. 56 del 2018) — espressiva di un consolidato orientamento — ha affermato che l'art. 120 Cost. impone allo Stato di esercitare i poteri sostitutivi nel rispetto di limiti precisi, in quanto essi:

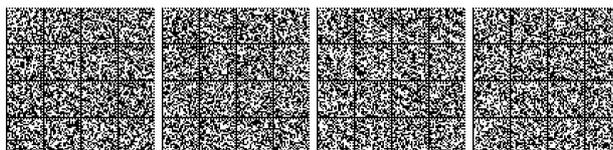
«devono essere attivati solo in caso di accertata inerzia della regione o dell'ente locale sostituito»;

«devono rispettare il principio di leale collaborazione all'interno di un procedimento nel quale l'ente sostituito possa far valere le proprie ragioni»;

«devono conformarsi al principio di sussidiarietà».

Nel caso di specie, nessuno di questi criteri è stato rispettato.

In primo luogo, non consentendo l'avvicendamento tra il precedente e l'attuale presidente della regione è stato compresso lo spazio di autonomia già riconosciuto alla Regione nel procedimento di rientro dal deficit sanitario, senza verificare se tale misura fosse proporzionata e necessaria e se tale necessità derivasse dalla «accertata inerzia della Regione» nel dare attuazione al piano di rientro.



Non solo. Nel caso di specie la delibera è stata adottata senza neppure richiedere o acquisire il parere dell'odierna ricorrente, benché l'art. 2, comma 84, della legge n. 190 del 2014, imponesse di sentire la Regione.

Già solo per tali ragioni, risulta innegabile la violazione dell'art. 120 Cost., pel profilo della leale collaborazione, oltre che del canone di ragionevolezza e proporzionalità discendente dall'art. 3 Cost.

Il mancato rispetto della disciplina costituzionale in materia di esercizio dei poteri sostitutivi si riflette, però, immediatamente sulle attribuzioni conferite alla Regione dagli articoli 117, comma 3, Cost. (con specifico riferimento alla materia «tutela della salute») e all'art. 118 Cost.

È di tutta evidenza, infatti, che a seguito della delibera contestata col presente gravame la Regione finisce per non avere alcun ruolo all'interno della struttura commissariale, benché il principio di leale collaborazione e l'art. 120 Cost. impongano che le regioni «direttamente interessat[e] dall'esercizio del potere sostitutivo siano specificamente e individualmente coinvolt[e] in modo da poter far valere le proprie ragioni».

Tanto, anche in ispregio del principio di buon andamento della pubblica amministrazione sancito all'art. 97 Cost.

3. — *Violazione del legittimo affidamento.*

Tra i parametri violati dalla delibera censurata va aggiunto anche quello della tutela del legittimo affidamento. Quest'ultimo, com'è noto, costituisce un «principio connaturato allo Stato di diritto» (così Corte costituzionale, sentenza n. 103 del 2013), che tutela le situazioni soggettive consolidate sulla base di atti — provenienti da organi amministrativi, legislativi o giudiziari —, che abbiano generato nei destinatari un'aspettativa di stabilità.

3.1. — Orbene, come già emerso in narrativa, le norme rilevanti e vigenti al 7 dicembre 2018 imponevano al Governo di conferire l'incarico di commissario *ad acta* al presidente della regione, precetto derogabile esclusivamente nell'ipotesi — che qui non ricorreva dell'impedimento o delle dimissioni di quest'ultimo.

Così stando le cose, non v'era ragione di supporre che il Governo potesse «aggirare» un dato legislativo tanto inequivoco, sicché la Regione poteva senz'altro fare affidamento sulla stabilità e la cogenza del combinato disposto degli articoli 1, comma 395, della legge n. 232 del 2016 e 2, comma 84-*bis*, della legge n. 191 del 2009, nella formulazione vigente *ratione temporis*.

Per di più, le precedenti delibere del Consiglio dei ministri del 21 marzo 2013 e del 18 maggio 2015 avevano conservato in capo all'ex presidente della Regione Molise la funzione di Commissario *ad acta*.

Non v'era quindi motivo di dubitare che, a seguito delle elezioni del 22 aprile 2018, le stesse funzioni sarebbero transitate al suo successore. Tanto, per il semplice fatto che la sola causa efficiente della nomina di un nuovo commissario è stata — giova ribadirlo — solo l'avvenuta elezione del nuovo presidente. Nulla, viceversa, sul piano della normativa rilevante era mutato.

La legittima aspettativa di continuità è stata quindi frustrata senza alcuna ragione giustificativa.

3.2. — Com'è noto, secondo la giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte, di recente ribadita nella sentenza n. 154 del 2017:

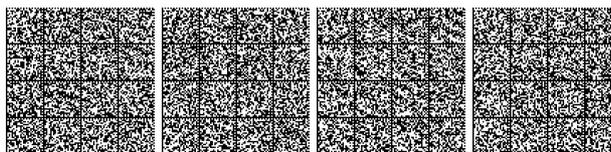
«il valore del legittimo affidamento nella certezza dei rapporti giuridici — la cui nozione appare sovrapponibile a quella maturata in ambito europeo, “stante la sostanziale coincidenza degli indici sintomatici della lesione del principio dell'affidamento elaborati nella giurisprudenza di questa Corte e in quella delle Corti europee” (sentenze n. 16 del 2017 e n. 203 del 2016) — trova copertura costituzionale nell'art. 3 Cost.», ma non «in termini assoluti e inderogabili»;

difatti, da un lato, «la posizione giuridica che dà luogo a un ragionevole affidamento nella permanenza nel tempo di un determinato assetto regolatorio deve risultare adeguatamente consolidata, sia per essersi protratta per un periodo sufficientemente lungo, sia per essere sorta in un contesto sostanziale atto a far sorgere nel destinatario una ragionevole fiducia nel suo mantenimento»;

dall'altro, «interessi pubblici sopravvenuti possono esigere interventi normativi diretti a incidere in senso sfavorevole anche su posizioni consolidate — con il limite della proporzionalità dell'incisione rispetto agli obiettivi di interesse pubblico perseguiti (sentenza n. 56 del 2015) — o su assetti regolatori precedentemente definiti (*ex plurimis*, sentenza n. 216 del 2015)».

Ebbene: nell'odierna fattispecie, per le ragioni già viste, l'aspettativa della Regione era certamente consolidata, e, in ogni caso, non v'era stata, nelle more dell'adozione della delibera gravata, alcuna modifica normativa astrattamente idonea a incidere nella posizione della Regione Molise.

D'altra parte, neppure si è avuta, da parte del Consiglio dei ministri, con la delibera impugnata, alcuna (reale) valutazione degli interessi pubblici in capo alla Regione e ai suoi abitanti (che essa rappresenta istituzionalmente), tale



da poter, se non giustificare, quantomeno motivare la frustrazione del legittimo affidamento riposto dalla Regione nella situazione esistente.

4. — *Violazione degli articoli 81 e 97 Cost., in riferimento agli articoli 117, comma 3, e 118 Cost., nonché in riferimento al principio di leale collaborazione.*

La delibera del Consiglio dei ministri del 7 dicembre 2018 è altresì violativa degli articoli 81 e 97 Cost., in riferimento alle attribuzioni costituzionali riconosciute alla Regione nelle materie «tutela della salute» e «coordinamento della finanza pubblica» ex articoli 117, comma 3, e 118 Cost., nonché in riferimento al principio di leale collaborazione.

4.1. — Come segnalato in narrativa, gli oneri derivanti dalla gestione commissariale sono, stando a quanto previsto dall'art. 4, comma 2, del decreto-legge n. 159 del 2007, «a carico della regione interessata».

Orbene, è di patente evidenza che la delibera qui censurata — discostandosi dai modelli di gestione commissariale sin qui sperimentati — ha disposto la nomina di un commissario e un sub-commissario entrambi esterni, i quali, ovviamente, dovranno essere remunerati.

Pertanto, mentre nelle precedenti strutture commissariali l'esborso a carico della Regione riguardava la sola spesa per il sub-commissario esterno — atteso che il presidente *pro tempore* svolgeva l'incarico di Commissario *ad acta* senza oneri ulteriori —, in forza della delibera qui censurata la Regione risulta gravata di una spesa aggiuntiva.

Il punto non sarebbe di per sé decisivo — come invece è — se non considerassimo due elementi.

Anzitutto, l'odierna ricorrente è sottoposta a Piano di rientro e, per tale ragione, è soggetta a vincoli finanziari assai stringenti che si risolvono, inevitabilmente, in una compressione della sua autonomia legislativa. Compressione che codesta ecc.ma Corte costituzionale ha dimostrato di ritenere inevitabile, rilevando persino che «l'illegittimità costituzionale della legge regionale sussiste anche quando l'interferenza è meramente potenziale e, dunque, a prescindere dal verificarsi di un contrasto diretto con i poteri del commissario incaricato di attuare il piano di rientro (sentenza n. 110 del 2014)» (sentenza n. 227 del 2015)» (sentenza n. 14 del 2017).

Tutto ciò considerato, desta serie perplessità il fatto che una regione — per evitare ogni eventuale interferenza con l'attività del Commissario — debba astenersi da tutti gli interventi non previsti dal Piano che possano aggravare il disavanzo sanitario regionale (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 104 del 2013) e possa far valere «gli interessi della collettività amministrata [...] entro i limiti imposti dal legislatore nel delicato periodo del risanamento» (Corte cost., sentenza n. 117 del 2018), mentre il Governo può arbitrariamente decidere di onerare quella stessa regione di spese ulteriori e ingiustificate.

Giova infatti ribadire — e qui veniamo al secondo elemento essenziale ai fini del decidere — che qui v'era un altro soggetto titolare di incarico istituzionale nella Regione che aveva chiesto, in ossequio alla normativa vigente, di svolgere l'incarico in contestazione e che avrebbe potuto provvedervi in tempi più stretti, in ragione dell'approfondita conoscenza della realtà sulla quale intervenire, e senza costi.

Il dott. Toma, nella qualità di presidente *pro tempore* della Regione Molise, aveva infatti chiesto formalmente sin dal 23 maggio 2018 di essere nominato Commissario *ad acta*.

Il Consiglio dei ministri, però, non solo ha ignorato tale richiesta, ma ha lasciato la Regione ricorrente del tutto priva di una struttura commissariale per circa otto mesi, senza affatto curarsi né degli effetti che tale grave ritardo avrebbe prodotto sul sistema sanitario regionale né dello stato di avanzamento del piano di rientro dal deficit sanitario.

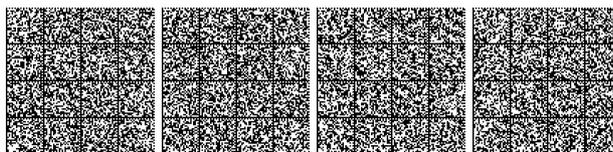
Una volta decorso tale lasso di tempo, il Governo ha ulteriormente rallentato l'*iter* di rientro scegliendo di conferire l'incarico a due soggetti esterni.

4.2. — Alla luce di quanto sin qui osservato emerge con chiarezza, innanzitutto, che l'esigenza di contenimento della spesa pubblica riconducibile al disposto di cui all'art. 81 Cost. è apertamente frustrata dalla delibera qui censurata, che impone del tutto irragionevolmente un considerevole aggravio della spesa pubblica.

Non solo. La delibera adottata il 7 dicembre 2018 non reca alcuna indicazione delle ragioni che rendevano necessario abbandonare un modello economicamente più vantaggioso per le finanze pubbliche, in favore di un altro che impone alla Regione nuovi oneri.

Tanto — si badi — per il semplice fatto che tali ragioni non sussistevano e che i maggiori oneri a carico della Regione costituiscono semplicemente l'effetto dell'aprioristico pregiudizio negativo del Governo nei confronti della concentrazione dell'incarico commissariale e di quello di presidente *pro tempore* della giunta regionale.

Per l'effetto, benché le norme attributive del potere sostitutivo in materia di attuazione del Piano di rientro dal disavanzo nel settore sanitario perseguano lo scopo di contenimento della spesa sanitaria regionale, il Governo ha esercitato tale potere finendo per aumentare la spesa pubblica.



È dunque di patente evidenza che la delibera censurata si pone in contrasto, oltre che con gli articoli 81 Cost., anche con l'art. 97 Cost., poiché risulta apertamente disatteso il criterio di economicità ivi indicato, «secondo cui l'azione delle pubbliche amministrazioni deve perseguire i propri obiettivi, garantendo il buon andamento e l'imparzialità con il minimo dispendio di risorse» (Corte cost., sentenza n. 133 del 2016).

5. — *In subordine. Illegittimità costituzionale degli articoli 1, comma 395, della legge n. 232 del 2016 e 2, comma 84-bis, della legge n. 191 del 2009, nella formulazione vigente ratione temporis.*

Si è visto che la disciplina di settore vigente *ratione temporis* non solo non vietava il conferimento dell'incarico al presidente *pro tempore* della regione, ma addirittura imponeva tale designazione.

Ciò premesso, in via subordinata, nella denegata e non creduta ipotesi in cui codesta ecc.ma Corte ritenesse che dal combinato disposto degli articoli 1, comma 395, della legge n. 232 del 2016 e 2, comma 84-bis, della legge n. 191 del 2009, nella formulazione vigente *ratione temporis*, discendesse invece l'impossibilità di nominare il presidente della regione commissario *ad acta*, la deliberazione impugnata sarebbe comunque illegittima, in ragione dell'illegittimità costituzionale delle segnalate disposizioni (ove interpretate nel senso da ultimo indicato).

In tal caso, infatti, tutti i vizi sin qui segnalati affliggerebbero direttamente la disciplina legislativa, che:

i) nel corso del procedimento di rientro dal deficit consentirebbe l'esclusione del rappresentante della regione dalla struttura commissariale senza una previa valutazione dello stato di avanzamento del piano di rientro e dell'opportunità di garantire un confronto costante tra struttura commissariale e amministrazione regionale;

ii) impedirebbe la nomina a commissario *ad acta* dei titolari degli incarichi istituzionali presso la regione attraverso un automatismo legislativo irragionevole e contraddittorio con le finalità e le caratteristiche del piano di rientro dal deficit sanitario;

iii) impedirebbe alla regione di mantenere gli spazi di autonomia e partecipazione procedimentale nel corso dell'esercizio dei poteri sostitutivi da parte dello Stato;

iv) determinerebbe ulteriori spese, irragionevoli e non necessarie, a carico del sistema sanitario regionale.

Per tali ragioni, nell'ipotesi da ultimo considerata, la Corte costituzionale dovrebbe scrutinare la legittimità delle menzionate disposizioni attraverso la c.d. «autorimessione» della questione di legittimità costituzionale, dichiarandole illegittime in quanto violative del principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost., del principio di buon andamento della pubblica amministrazione ex art. 97 Cost., del principio di leale collaborazione ex art. 117 Cost. e degli articoli 81, 97, 117, comma 3, 118 e 120 Cost.

P.Q.M.

La Regione Molise, come in epigrafe rappresentata e difesa, chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia:

dichiarare che non spettava allo Stato, e per esso al Consiglio dei ministri, adottare, in violazione degli articoli 3, 81, 97, 117, 118 e 120 della Costituzione e dei principi di leale collaborazione e di tutela del legittimo affidamento, la delibera del Consiglio dei ministri del 7 dicembre 2018, recante la nomina del dott. Angelo Giustini a Commissario ad acta e della dott.ssa Ida Grossi a sub-Commissario per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario della Regione Molise;

in subordine, previa eventuale rimessione della questione di legittimità costituzionale innanzi a se stessa, dichiarare l'illegittimità costituzionale degli articoli 1, comma 395, della legge n. 232 del 2016 e 2, comma 84-bis, della legge n. 191 del 2009, nella formulazione vigente ratione temporis, nei termini di cui in motivazione;

conseguentemente e per l'effetto, annullare il provvedimento gravato, con ogni conseguenza di legge.

Si deposita copia conforme all'originale della delibera della giunta regionale della Regione Molise n. 11 del 24 gennaio 2019 di conferimento dell'incarico defensionale.

Roma, 5 febbraio 2019

Avv. Prof. LUCIANI



N. 8

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 gennaio 2019
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Sardegna - Norme in materia di inquadramento del personale dell'Agenzia forestale regionale per lo sviluppo del territorio e dell'ambiente della Sardegna (FoReSTAS) - Disciplina concernente il transito del personale assunto a tempo indeterminato dall'Agenzia al comparto di contrattazione regionale - Disciplina dei rapporti di lavoro a tempo determinato.

– Legge della Regione autonoma Sardegna 19 novembre 2018, n. 43, artt. 1, 2, 3, 4 e 5.

Ricorso (ex. art. 127, comma 1, Cost.) per il Presidente del Consiglio dei ministri (codice fiscale 80188230587), rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, (codice fiscale 80224030587, n. fax 06/96514000 ed indirizzo P.E.C. per il ricevimento degli atti ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it) e presso i cui uffici domicilia in Roma alla via dei Portoghesi n. 12, ricorrente;

Contro la Regione Autonoma della Sardegna, in persona del Presidente della Giunta Regionale in carica intimata;

Per la declaratoria di illegittimità costituzionale degli articoli 1, 2, 3, 4 e 5 della legge Regione Autonoma Sardegna n. 43 del 19 novembre 2018 pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Sardegna n. 52 del 22 novembre 2018 intitolata «Norme in tema di inquadramento del personale dell'Agenzia FoReSTAS»;

Per violazione dell'art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948 (Statuto speciale per la Sardegna); dell'art. 117, comma 2, lettera l), Cost., in relazione agli articoli 1, 2, comma 3, 40 e ss. del decreto legislativo n. 165/2001; degli articoli 3 e 97, 2 comma, Cost.

Con la legge regionale n. 43/2018, composta da sei articoli, la Regione Sardegna ha dettato «norme in materia di inquadramento del personale dell'Agenzia FoReSTAS».

Con tale legge il legislatore regionale ha modificato ed integrato la legge regionale n. 8 del 2016 «Legge forestale della Sardegna», prevedendo il passaggio dei dipendenti assunti a tempo indeterminato dal comparto dell'Agenzia FoReSTAS nel comparto unico di contrattazione collettiva regionale.

In particolare, l'art. 1 dell'impugnata legge regionale modifica l'alinea del comma 2 dell'art. 48 della legge regionale n. 8/2016 nel senso che «fino alla data di adozione della disciplina contrattuale di cui all'art. 48-bis» i dipendenti dell'Agenzia costituiscono un comparto di contrattazione distinto e che il contratto collettivo nazionale di lavoro degli operai forestali ed impiegati agricoli addetti ai lavori di sistemazione idraulico-forestale eseguiti in amministrazione diretta da enti, aziende o istituzioni pubbliche continua ad applicarsi ai dipendenti dell'Agenzia FoReSTAS «fino alla data di adozione della disciplina contrattuale di cui all'art. 48-bis».

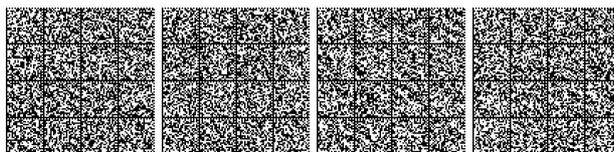
L'art. 2 della legge regionale n. 43/2018 introduce l'art. 48-bis alla legge regionale n. 8/2016 rubricato «nuovo inquadramento contrattuale». Il comma 1 del citato art. 48-bis stabilisce che i dipendenti dell'Agenzia FoReSTAS con rapporto di lavoro a tempo indeterminato sono inseriti nel comparto unico di contrattazione collettiva regionale dalla data di adozione di una compiuta disciplina contrattuale coerente con le attività e con le tipologie lavorative del personale medesimo e che ad essi si applicano le disposizioni di cui alla legge regionale n. 31/1998 recante la «Disciplina del personale regionale e dell'organizzazione degli uffici della Regione». Il 2° comma dello stesso art. 48-bis prevede che dalla data di adozione della nuova disciplina contrattuale di cui al comma 1, il personale dirigente dell'Agenzia fa parte dell'autonoma e separata area di contrattazione, all'interno del comparto di contrattazione collettiva regionale.

L'art. 3 stabilisce che ai dipendenti dell'Agenzia FoReSTAS, assunti a tempo indeterminato, secondo quanto stabilito dal comma 1 dell'art. 49 della citata legge regionale n. 8/2016 trova applicazione il nuovo art. 48-bis.

Il successivo art. 4, prevede che nel contratto di comparto regionale venga stabilita una disciplina distinta per il personale dell'Agenzia FoReSTAS assunto a tempo indeterminato.

L'art. 5, al comma 1, dispone per il personale dell'Agenzia FoReSTAS, assunto a tempo determinato, il transito nel nuovo inquadramento contrattuale avviene a seguito del processo di stabilizzazione dello stesso. Il successivo comma prevede che al fine di superare il precariato e valorizzare la professionalità del personale stagionale, l'Agenzia FoReSTAS è autorizzata a procedere alla progressiva estensione del periodo annuale di lavoro dei dipendenti con rapporto semestrale, fino alla completa stabilizzazione, nel rispetto di limiti assunzionali previsti dalla normativa vigente.

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna le suddette disposizioni della Regione Sardegna per i seguenti motivi di



DIRITTO

1. Illegittimità degli articoli 1, 2, 3, 4 e 5 della legge regionale n. 43/2018 per violazione dell'art. 3 dello statuto speciale per la Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 2018) e dell'art. 117, comma 2, lettera l), Cost. in relazione agli articoli 1, 2, comma 3, 40 e ss. del decreto legislativo n. 165/2001.

Con l'impugnata legge la Regione Sardegna prevede il passaggio dei dipendenti assunti a tempo indeterminato, dall'Agenzia FoReSTAS al comparto di contrattazione regionale.

La legge eccede dalla competenza legislativa esclusiva attribuita alla Regione dall'art. 3 dello statuto speciale (legge costituzionale n. 3/1948), in materia di ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale, ponendosi in contrasto con i principi fondamentali stabiliti dall'art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione che individua la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile.

L'art. 1 della legge in esame prevede, infatti, che «fino alla data di adozione della disciplina contrattuale di cui all'art. 48-bis» i dipendenti dell'Agenzia costituiscono un comparto di contrattazione distinto dal comparto del personale dell'amministrazione regionale e degli enti regionali e, «fino alla stessa data» ad essi continuano ad applicarsi le disposizioni della contrattazione collettiva nazionale di lavoro degli operai forestali ed impiegati agricoli addetti ai lavori di sistemazione idraulico-forestale eseguiti in amministrazione diretta da enti, aziende o istituzioni pubbliche, adottate in base al decreto legislativo n. 165/2001. Per il periodo successivo all'entrata in vigore dell'art. 48-bis della legge regionale n. 8/2016 introdotto dal successivo art. 2 si applicheranno invece le disposizioni della contrattazione collettiva vigente per il personale regionale, previo inquadramento nel comparto previsto dall'art. 58, comma 3, della legge regionale n. 31/98.

L'art. 48-bis della legge regionale n. 8/2016, introdotto dall'art. 2 della legge regionale impugnata, stabilisce che i dipendenti dell'Agenzia FoReSTAS in servizio, assunti a tempo indeterminato, sono inseriti nel comparto unico di contrattazione collettiva regionale dalla data di una compiuta disciplina contrattuale coerente con le attività e con le tipologie lavorative del personale medesimo e che, dalla medesima data, ad essi si applicano le disposizioni di cui alla legge regionale n. 31/1998. Gli articoli 3 e 4 dell'impugnata legge dispongono che la nuova disciplina contrattuale si applica al solo personale dell'Agenzia assunto a tempo indeterminato.

L'impugnata legge regionale comporta quindi la modifica della disciplina contrattuale del personale interessato senza il rispetto della normativa statale di riferimento contenuta nel titolo III del decreto legislativo n. 165/2001 (articoli 40 e ss.).

Occorre a tal riguardo osservare che secondo il costante orientamento di codesta Corte, 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, di talché 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 (Corte costituzionale sentenze n. 160 del 2017, n. 72 del 2017, n. 211 e n. 61 del 2014, n. 286 e 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 per il personale delle regioni il rapporto di impiego è regolato dalla legge dello Stato e, in virtù del rinvio, da questa disposta, dalla contrattazione collettiva. Da ciò consegue che la posizione dei dipendenti regionali è attratta nella normativa economica e giuridica dei dipendenti pubblici.

Il riparto di competenza normativa tra Stato e Regione su 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), Costituzione, è materia trasversale che esclude la concorrenza di competenze e quindi la rilevanza della residua competenza regionale in punto di organizzazione. Questa conclusione riguarda anche le autonomie speciali, pur a fronte di esplicite statuizioni di livello costituzionale degli statuti regionali speciali della competenza legislativa primaria sullo «stato giuridico ed economico» del personale (Corte costituzionale sentenza n. 61/2014; n. 77/2013; 290/2012).



Pertanto, sebbene la Regione Autonoma della Sardegna goda di 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, tale competenza, ai sensi della richiamata norma statutaria, deve 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».

In particolare l'art. 40 del citato decreto legislativo n. 163/201 riserva alla contrattazione collettiva la disciplina del rapporto di lavoro e delle relazioni sindacali, in guisa che non può il legislatore regionale stabilire unilateralmente il cambio di comparto del personale, riservandosi di applicare ad esso la disciplina contrattuale decentrata di futura definizione.

In sostanza il legislatore regionale ha illegittimamente disposto il passaggio del personale dell'Agenzia nel comparto unico di contrattazione collettiva regionale, senza il rispetto delle disposizioni contenute nel titolo III (Contrattazione collettiva e rappresentatività sindacale) relative alle procedure da seguire in sede di contrattazione e all'obbligo dell'osservanza della normativa contrattuale, ed ha finito per regolare istituti tipici del rapporto di lavoro pubblico privatizzato, in violazione dell'art. 117, comma 2, lettera *l*) della Costituzione che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile, e quindi, i rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile (contratti collettivi).

2. Illegittimità degli articoli 2, 3, 4, e 5 della legge regionale n. 3/2018 per violazione degli articoli 3 e 97 Cost.

In base alle disposizioni previste dall'art. 48-*bis* della legge regionale n. 8/2016 (introdotto dall'impugnato art. 2 della legge regionale n. 43/2018) e degli articoli 3 e 4 della legge regionale n. 43/2018, l'inquadramento nel comparto regionale e la disciplina relativa alla contrattazione collettiva prevista per il personale della Regione si applicano al solo personale dell'Agenzia assunto a tempo indeterminato.

L'art. 5 dell'impugnata legge dispone che per il personale assunto a tempo determinato il transito nel nuovo inquadramento contrattuale avvenga, invece, soltanto a seguito della sua stabilizzazione.

L'esclusione dal comparto regionale del personale a tempo determinato dell'Agenzia FeReSTAS comporta che all'interno di essa convivano discipline distinte per personale adibito simultaneamente alle medesime mansioni, determinando tra gli stessi una evidente disparità di trattamento in violazione dei principi di uguaglianza e di buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione di cui agli articoli 3 e 97 Cost.

3. Illegittimità dell'art. 5, della legge regionale n. 43/2018 per violazione dell'art. 97 Cost.

L'art. 5, 2° comma, dell'impugnata legge regionale, al fine di superare il precariato e valorizzare la professionalità acquisita dal personale stagionale, autorizza l'Agenzia FoReSTAS ad estendere il periodo annuale di lavoro dei dipendenti con rapporto semestrale, fino alla completa stabilizzazione, «nel rispetto dei limiti assunzionali previsti dalla normativa vigente».

Tale disposizione si pone in contrasto con il principio di buon andamento e imparzialità stabilito dall'art. 97, 2° comma Cost., in quanto subordina il procedimento di stabilizzazione al generico ed esclusivo rispetto dei «limiti assunzionali previsti dalla normativa vigente», ed omette invece ogni riferimento ai requisiti ad alle condizioni specificamente stabiliti dall'art. 20 del decreto legislativo n. 75/2017 ai fini del superamento del precariato.

Nel rispetto delle regole di buona amministrazione, il citato art. 20 indica i presupposti dell'attivazione del percorso di stabilizzazione, tra cui è essenziale quello secondo cui l'assunzione originaria sia avvenuta mediante procedure concorsuali (comma 1); il 2° comma indica i requisiti in presenza dei quali è possibile l'assunzione a tempo indeterminato mediante procedure concorsuali riservate.

Il mancato richiamo da parte del legislatore regionale ai presupposti ed alle condizioni stabilite dal citato art. 20 comporta l'illegittimità della norma impugnata per violazione del principio di buona amministrazione.

Tale principio risulta altresì violato dalla suddetta norma in quanto include, nel novero dei soggetti stabilizzato dalla pubblica amministrazione, i lavoratori agricoli il cui rapporto di impiego è regolato da norme di diritto privato e non dal decreto legislativo n. 165/2001.



P. Q .M.

Per questi motivi il Presidente del Consiglio dei ministri propone il presente ricorso e confida nell'accoglimento delle seguenti conclusioni:

Voglia l'ecc.ma Corte costituzionale dichiarare costituzionalmente illegittimi gli articoli 2, 3, 4, e 5 della legge Regione Autonoma Sardegna n. 43 del 19 novembre 2018, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Sardegna n. 52 del 22 novembre 2018, intitolato «Norme in materia di inquadramento del personale dell'Agenzia FoReSTAS» per violazione dell'art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, dell'art. 117, comma 2, lettera l), Cost. in relazione agli articoli 1, 2, comma 3, 40 e ss. del decreto legislativo n. 165/2001; degli articoli 3 e 97 Cost.

Si producono:

1. Copia della legge impugnata;
2. Copia conforme della delibera del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 17 gennaio 2019 recante la determinazione di proposizione del presente ricorso, con allegata relazione illustrativa.

Roma, 18 gennaio 2019

L'Avvocato dello Stato: GUIDA

19C00035

N. 20

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'11 febbraio 2019
(della Regione Lazio)

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 del comma 3 dell'art. 25-septies del decreto-legge n. 119 del 2018.

- Decreto-legge 28 (*recte*: 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 ex art. 127 Cost. con istanza di sospensione ex art. 35, legge n. 87/1953 per la Regione Lazio (80143490581), con sede in Roma, via Cristoforo Colombo, 212, in persona del Presidente e legale rappresentante p.t., Nicola Zingaretti, rappresentata e difesa nel presente giudizio, giusta procura in calce e in virtù della deliberazione della Giunta regionale n. 42 del 31 gennaio 2019, dall'avvocato Rodolfo Murra dell'Avvocatura regionale (MRRRLF61D22H501P; Pec: rodolfo.murra@regione.lazio.legalmail.it n. fax: 0651686900) e dal prof. avv. Francesco Saverio Marini del foro di Roma (MRNFNC73D28H501U; Pec: francescosaveriomarini@ordineavvocatiroma.org n. fax: 06.36001570), anche in forma disgiunta fra loro, elettivamente domiciliata presso lo studio del prof. avv. Francesco Saverio Marini in Roma (00197), via di Villa Sacchetti, 9; ricorrente.

CONTRO

Governo della Repubblica, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri p.t., con sede in Roma (00187), Palazzo Chigi, piazza Colonna 370, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici in Roma (00186), via dei Portoghesi, 12, è domiciliata *ex lege*; resistente.

Per la declaratoria di illegittimità costituzionale — previa concessione di misure cautelari ex art. 35, legge n. 87/1953 — dell'art. 25-septies, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 28 ottobre 2018, n. 119, come convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2018, n. 136, recante «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, recante disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria.», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana — Serie generale n. 293 del 18 dicembre 2018.



FATTO

1. Con legge 17 dicembre 2018, n. 136, è stato convertito in legge, con le modificazioni di cui all'allegato, il decreto-legge 28 ottobre 2018, n. 119, recante «disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria».

2. In sede di conversione è stato inserito l'art. 25-septies, recante «Disposizioni in materia di commissariamenti delle regioni in piano di rientro dal disavanzo del settore sanitario), che così dispone:

«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*».

3. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 del citato art. 25-septies, hanno dunque previsto l'incompatibilità dell'incarico di Commissario *ad acta* per la predisposizione, l'adozione o l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo del settore sanitario delle Regioni, a qualunque titolo nominato, rispetto all'affidamento o la prosecuzione di qualsiasi incarico istituzionale presso la Regione soggetta a commissariamento. Sono stati inoltre stabiliti requisiti specifici per la nomina a Commissario *ad acta*.

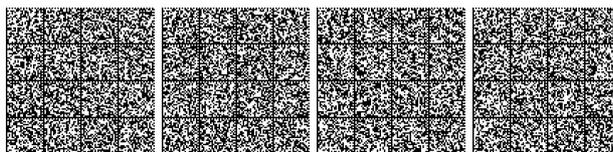
Il terzo comma dell'art. 25-septies prevede che tali disposizioni si applichino anche agli incarichi commissariali in corso, a qualunque titolo, alla data di entrata in vigore della legge; sicché entro novanta giorni il Consiglio dei ministri è chiamato a provvedere alla nomina di un nuovo Commissario *ad acta* per le Regioni in cui si sia determinata l'incompatibilità del Commissario stesso.

4. Il piano di rientro della Regione Lazio è stato approvato in data 28 febbraio 2007, con accordo tra il Ministero della salute, il Ministro dell'economia e delle finanze e la Regione, ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 e s.m.i., e recepito con D.G.R. n. 149 del 2007.

La Regione è commissariata sin dall'11 luglio 2008, quando, 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, veniva nominato Commissario *ad acta* Presidente p.t. della Regione, Pietro Marrazzo.

5. Con deliberazione del Consiglio dei ministri in data 21 marzo 2013, dopo l'insediamento, il Presidente p.t. della Regione, Nicola Zingaretti, è stato nominato Commissario *ad acta* per la prosecuzione del piano di rientro dai disavanzi nel settore sanitario della Regione Lazio, secondo i Programmi Operativi di cui all'art. 2, comma 88 della legge 23 dicembre 2009, n. 191 e s.m.i. In quella sede sono stati confermati i contenuti del mandato commissariale già affidato al Presidente p.t. della Regione Lazio con deliberazione del Consiglio dei ministri del 23 aprile 2010, come riformulato con la successiva deliberazione del 20 gennaio 2012.

A seguito della rielezione come Presidente della Regione, con deliberazione del Consiglio dei ministri del 10 aprile 2018, il Presidente p.t. Nicola Zingaretti è stato nominato Commissario *ad acta* per la realizzazione degli obiettivi di risanamento finanziario previsti nel piano di rientro dai disavanzi regionali nel settore sanitario, e per il completamento del Programma Operativo 2016-2018 recepito con DPCA n. 50/2017.



6. A oggi, nonostante siano decorsi più di dieci anni dal commissariamento della Regione, e nonostante con deliberazione del 1° dicembre 2017 il Consiglio dei ministri avesse deliberato «di assegnare al Commissario *ad acta*, nell'esercizio delle funzioni comprese nel mandato commissariale, il compito di proseguire le azioni già intraprese al fine di procedere, ad esito della completa attuazione del Programma operativo 2016-2018, al rientro nella gestione ordinaria entro il 31 dicembre 2018», la Regione Lazio è ancora commissariata, e, per effetto delle disposizioni oggetto del presente ricorso, vedrà ancora più compresse le proprie competenze legislative, regolamentari e amministrative, anche in spregio ai principi di ragionevolezza, leale collaborazione e sussidiarietà.

7. Con il presente atto la Regione ricorrente chiede all'Ecc.ma Corte costituzionale adita di dichiarare l'incostituzionalità — previa sospensione — dell'art. 25-*septies*, del decreto-legge n. 119 del 2018, come inserito dalla legge di conversione 17 dicembre 2018, n. 136, previa sospensione dell'efficacia del terzo comma della disposizione in esame, per i seguenti motivi in

DIRITTO

I. Incostituzionalità dell'art. 25-*septies*, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge n. 199/2018, conv. in legge n. 136/2018, per violazione degli articoli 114, 117, commi 2, 3 e 6, 118, commi 1 e 2, 5 e 120, comma 2, della Costituzione. Violazione del principio di leale collaborazione.

1. Come accennato in narrativa, le disposizioni oggetto dell'odierno ricorso hanno stabilito l'incompatibilità tra il ruolo di Commissario *ad acta* in materia sanitaria e qualsiasi incarico istituzionale presso la Regione interessata, prevenendo l'applicazione di tale incompatibilità anche agli incarichi commissariali in corso, con conseguente sostituzione, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della norma, dei Commissari incompatibili (nel caso della Regione Lazio, del Presidente p.t. in qualità di commissario *ad acta*) e nomina di nuovi Commissari.

2. Prima di scendere nel merito della censura, vale la pena richiamare il contesto costituzionale in cui si collocano le disposizioni interessate, anche alla luce della giurisprudenza di questa Corte.

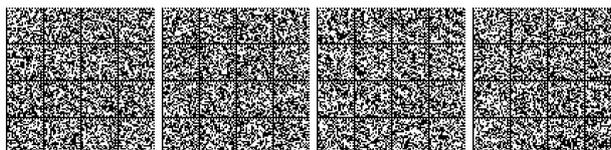
La disciplina dei piani di rientro dai *deficit* sanitari è riconducibile a un duplice ambito di potestà legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione: tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 163 del 2011 e n. 193 del 2007).

Quanto alla nomina di un Commissario *ad acta* per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario della Regione, l'art. 120, secondo comma, Cost., nel consentire l'esercizio del potere sostitutivo straordinario del Governo, è teso ad assicurare contemporaneamente l'unità economica della Repubblica e i livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto fondamentale alla salute (*cf.* sentenze n. 117 del 2018, n. 14 del 2017; n. 227 del 2015).

Quanto all'incidenza delle funzioni commissariali, è stato osservato che esse «devono restare, fino all'esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali — anche qualora questi agissero per via legislativa — pena la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.» (in termini sentenza n. 106 del 2017, *cf.* anche sentt. n. 266 del 2016; n. 278 e n. 110 del 2014), come pure che l'incostituzionalità della legge regionale per violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. «sussiste anche quando l'interferenza è meramente potenziale e, dunque, a prescindere dal verificarsi di un contrasto diretto con i poteri del Commissario incaricato di attuare il piano di rientro» (*cf.* le già citate sentenze n. 117 del 2018, n. 190 del 2017, n. 110 del 2014).

In generale, è stato affermato che «le funzioni amministrative del commissario (...) devono essere poste al riparo da ogni interferenza degli organi regionali, senza che possa essere evocato il rischio di fare di esso l'unico soggetto cui spetti di provvedere per il superamento della situazione di emergenza sanitaria in ambito regionale» (sentenze n. 278 del 2014, n. 78 del 2011), e che il ruolo della Regione «non può consistere in una sovrapposizione legislativa e amministrativa alle funzioni commissariali, ma deve limitarsi a compiti di impulso e vigilanza per la garanzia dei LEA e a una trasparente e corretta trasposizione delle entrate e degli oneri finanziari per la sanità nel bilancio regionale» (così, ancora, la sentenza n. 117 del 2018).

La ricostruzione che precede conferma come la disciplina in materia di commissariamenti per *deficit* sanitari afferisca, oltre che alla competenza esclusiva sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto fondamentale alla salute, anche — e inscindibilmente — alle materie di competenza concorrente della tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica (art. 117, comma 3, Cost.), e ricada — in ragione delle funzioni commissariali e della relativa incidenza su quelle regionali — sulle corrispondenti funzioni regolamentari e amministrative della Regione (art. 117, comma 6 e 118, commi 1 e 2, Cost.).



3. Tale inestricabile intreccio di competenze impediva dunque al legislatore statale di introdurre unilateralmente le disposizioni contestate, che invece avrebbero dovuto essere fatte oggetto di procedura concertativa forte, sotto forma di intesa con le Regioni.

Come noto, 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, improntate al principio di lealtà. L'intesa, quale «paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto» rappresenta appunto lo strumento di realizzazione del principio di leale cooperazione, che si impone in tutti i casi in cui vi sia connessione, intersezione o reciproca incisione tra attribuzioni costituzionali spettanti a soggetti diversi.

Il principio vale tanto più nei casi in cui, come nella specie, spostando verso il centro competenze, funzioni e procedimenti ordinariamente attribuiti alla regione, si verifichi una diversa allocazione «verso l'alto» delle funzioni amministrative, circostanza che impone la previsione di «adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali» (sentenza n. 7 del 2016, n. 303 del 2003).

Si precisa, peraltro, come questa Ecc.ma Corte abbia in ogni caso riconosciuto l'obbligo del legislatore statale di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione in senso «forte» anche nel caso in cui la disciplina, pur ascrivendosi prevalentemente a una materia di competenza legislativa esclusiva statale, coinvolga una pluralità di interessi e competenze regionali. Quando si determina una «sovrapposizione di competenze» per cui la disciplina statale, pur prevalentemente riconducibile a un ambito di legislazione esclusiva, «tocca direttamente un interesse differenziato della Regione e che interferisce in misura rilevante sulle scelte rientranti nelle competenze della medesima», il legislatore statale è obbligato ad «attribuire adeguato rilievo al principio di leale collaborazione, “le cui potenzialità precettive si manifestano compiutamente negli ambiti di intervento nei quali s'intrecciano interessi ed esigenze di diversa matrice” (sentenza n. 33 del 2011). E l'applicazione di questo canone impone alla legge statale di predisporre adeguate modalità di coinvolgimento delle Regioni a salvaguardia delle loro competenze» (sentenze nn. 230 del 2013 e n. 33 del 2011).

4. Come noto, del resto, nel settore sanitario tali principi hanno trovato espressione nei c.d. Patti per la Salute, intese di cui all'art. 8, comma 6, della legge n. 131 del 2003, che consistono in accordi finanziari e programmatici tra il Governo e le Regioni, di valenza triennale, in merito alla spesa e alla programmazione del Servizio Sanitario nazionale, finalizzati a migliorare la qualità dei servizi, a promuovere l'appropriatezza delle prestazioni e a garantire l'unitarietà del sistema.

Come confermato più volte da questa Corte, il Patto per la Salute è la sede naturale dove dare attuazione al principio di leale collaborazione tra Governo e Regioni nelle materie di tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica. I patti per la Salute vengono recepiti in legge dello Stato, divenendo così vincolanti per le Regioni (cfr. sentenze nn. 40 e 100 del 2010), e rappresentano quindi una sostanziale modalità di partecipazione delle Regioni al procedimento ascendente di formazione della normativa statale nelle materie *de quibus*.

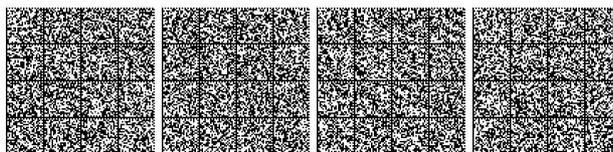
Giova precisare che anche la normativa in materia di commissariamenti *ad acta* ha sempre formato oggetto di specifiche intese — Patti per la salute, poi recepiti in disposizioni di legge statale: ci si riferisce, in particolare, al Patto per la Salute 2010-2012 (art. 13), di cui all'Intesa tra Governo e Regioni del 3 dicembre 2009, poi recepita nella legge 23 dicembre 2009, n. 191, laddove era stata disciplinata la procedura a seguito della quale, in caso di inadempimento da parte delle regioni con 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».

Anche lo specifico profilo inerente l'incompatibilità tra incarico Commissariale e Presidente di Regione è stata finora oggetto di concertazione tra Stato e Regioni: concertazione in cui, è bene precisarlo, il profilo dell'eventuale incompatibilità tra Presidente di Regione e commissario *ad acta* è stato risolto nel senso di dover riguardare solo i commissariamenti futuri, rispondendo tale previsione alla *ratio* di evitare che potesse essere nominato Commissario il Presidente di Regione sotto il cui governo si fossero determinati i *deficit* sanitari strutturali e l'esigenza di rientro.

In particolare, l'iniziale previsione di incompatibilità di cui all'art. 1, commi 569 e 570, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, e la successiva previsione per cui l'incompatibilità *ex lege* non potesse riguardare gli incarichi commissariali in corso, di cui all'art. 1, commi 395 e 395 della legge 11 dicembre 2016, n. 232, costituiscono interventi normativi volti a recepire quanto previamente concordato nel Patto per la Salute 2014-2014 (art. 12), di cui all'Intesa del 10 luglio 2014, e al documento approvato all'unanimità dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome in data 14 ottobre 2016.

Nel caso di specie, come si vede, il legislatore ha invece totalmente obliterato il meccanismo dell'intesa, o comunque qualsiasi altro procedimento partecipativo con le Regioni, in palese violazione dei principi di leale collaborazione.

5. La lesione appare tanto più evidente in considerazione del fatto che, in sede di Accordo tra Governo e Regioni sulla manovra 2019 in tema di Sanità, sia stata prevista la sottoscrizione del Patto per la Salute 2019/2021 entro il



prossimo 31 marzo 2019. Anche in ragione di ciò, in data 13 dicembre 2018 la Conferenza delle Regioni ha adottato all'unanimità il documento «Problematiche relative ai piani di rientro dal disavanzo sanitario e ai commissariamenti *ad acta* nel nuovo Patto per la salute», evidenziando la necessità di discutere ogni modifica nominativa inerente le Regioni in piano di rientro e i commissariamenti *ad acta* in materia sanitaria, ivi compresa quella inerente eventuali incompatibilità, appunto all'interno del Patto per la Salute di prossima sottoscrizione.

Il Governo ha invece inteso agire unilateralmente, in difformità rispetto a quanto richiesto per la modifica del Patto per la salute, e in senso chiaramente contrario anche alle Intese raggiunte nei precedenti Patti per la salute, laddove profilo dell'incompatibilità era emerso soltanto con riferimento ai Commissariamenti futuri, al fine di evitare di far coincidere la figura commissariale con quella del Presidente di Regione sotto il cui governo si fossero verificate le condizioni di disavanzo sanitario strutturale.

Pertanto le disposizioni in esame, adottate in assenza di intesa o procedura concertativa con le Regioni, appaiono gravemente elusive del principio di leale collaborazione, nonché a cascata, delle competenze legislative concorrenti in materia di tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica, come pure — in ragione dei poteri attribuiti al Commissario, come precisati dalla giurisprudenza costituzionale sopra richiamata — delle correlative competenze regolamentari e amministrative della Regione e degli enti locali.

II. Incostituzionalità dell'art. 25-*septies*, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge n. 199/2018, conv. in legge n. 136/2018, per violazione degli articoli 3, 97, 117, commi 2, 3 e 6, 118, commi 1 e 2, e 120, comma 2, della Costituzione, anche in relazione all'art. 8, della legge n. 131 del 2003.

1. Sotto un ulteriore profilo, le disposizioni contestate violano i principi costituzionali sull'esercizio dei poteri sostitutivi statali, di cui all'art. 120, comma 2, della Costituzione, e dell'art. 8, della legge n. 131 del 2003.

Nel disciplinare l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte dello Stato, le norme contestate non prevedono infatti meccanismi che garantiscano, in fase di attuazione, una procedura rispettosa dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.

2. Si precisa e ribadisce che la denunciata violazione ridonda direttamente sulle competenze legislative regionali cui afferisce la disciplina dei piani di rientro e dei commissariamenti in materia sanitaria, e in particolare sulle competenze concorrenti «tutela della salute» e «coordinamento della finanza pubblica», come pure sulle corrispondenti funzioni regolamentari ex art. 117, comma 6, Cost., e sullo svolgimento delle funzioni amministrative ex art. 118, commi 1 e 2, della Costituzione (in ragione delle attribuzioni del Commissario *ad acta*, e della relativa impermeabilità rispetto a regolamentazioni regionali — pure di livello legislativo — anche solo potenzialmente incidenti nei settori oggetto del mandato al medesimo conferito).

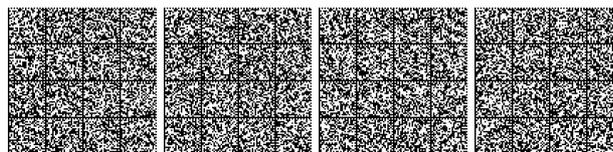
3. Tanto premesso, come noto l'art. 120, comma 2, della Costituzione, richiede che i poteri sostitutivi del Governo siano esercitati nel rispetto dei principi di leale collaborazione e sussidiarietà. La disposizione costituzionale è stata declinata dall'art. 8 dell'attuativa legge n. 131 del 2003, nel senso che l'esercizio dei poteri sostitutivi debba avvenire solo una volta «sentito l'organo interessato», e che «alla riunione del Consiglio dei ministri partecipa il Presidente della Giunta regionale della Regione interessata al provvedimento».

Secondo costante giurisprudenza di questa Corte, sebbene il modello procedurale indicato nell'art. 8 della legge n. 131 del 2003 non esaurisca le possibilità di esercizio di poteri sostitutivi e lasci impregiudicata la possibilità che il legislatore, con normativa di settore, disciplini altri tipi di intervento sostitutivo (sentenze n. 250 e n. 249 del 2009 e n. 43 del 2004), nondimeno il legislatore statale è tenuto a rispettare i principi desumibili dall'art. 120 Cost., al quale l'art. 8 della legge n. 131 del 2003 ha inteso dare attuazione, pur rimanendo libero di articularli in forme diverse (sentenze n. 44 del 2014, n. 209 del 2009). In particolare, per quanto qui rileva, in conformità ad una costante giurisprudenza di questa Corte, i poteri sostitutivi «devono rispettare il principio di leale collaborazione all'interno di un procedimento nel quale l'ente sostituito possa far valere le proprie ragioni» e conformarsi al principio di sussidiarietà (*ex plurimis*, sentenze n. 159 del 2007, n. 227, n. 173, n. 172 e n. 43 del 2004).

4. Nella specie, il potere sostitutivo disciplinato dall'art. 25-*septies*, del decreto-legge n. 119/2018, come convertito, non è idoneo a soddisfare appieno il principio di leale collaborazione espressamente richiamato dall'art. 120, secondo comma, Cost.

La censura concerne specificamente il procedimento di sostituzione dei Commissari incompatibili alla data di entrata in vigore della norma, stabilito dal comma 3 dell'art. 25-*septies*.

Quest'ultimo si limita a prevedere che «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 richiamato art. 2, comma 79, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, oltre a riferirsi ai poteri sostitutivi del Governo in caso di omessa redazione del Piano di rientro (quindi a una fattispecie non sovrapponibile con quella in esame), si limita comunque a prevedere la nomina del Commissario da parte del Governo, senza alcun coinvolgimento della Regione interessata.



Per effetto di tale rinvio, e della mancata autonoma individuazione di un procedimento che — se anche diverso da quello declinato dall'art. 8, legge n. 131 del 2003 — rispetti il requisito minimo della specifica e individuale partecipazione della Regione direttamente interessata dall'esercizio del potere sostitutivo, la disposizione censurata non rispetta, quindi, i principi e i vincoli di cui all'art. 120, comma 2, Cost.

5. La violazione ridonda anche in irragionevolezza, in violazione dell'art. 3 Cost., perché il coinvolgimento della Regione nel procedimento sostitutivo, in base a un criterio di prossimità e responsabilità, consentirebbe di individuare meglio i *deficit* strutturali e funzionali e quindi di selezionare, anche in ossequio dei nuovi requisiti di qualificazione previsti per la figura commissariale, il soggetto meglio indicato a ricoprire la funzione.

Ciò vale a maggior ragione nel caso di sostituzione dei Commissari attualmente in carica, dal momento che il relativo coinvolgimento consentirebbe di apportare nel procedimento l'esperienza maturata, i progressi raggiunti, gli obiettivi da perseguire, le criticità e le relative cause, e quindi di individuare il soggetto potenzialmente più idoneo a succedere al Presidente di Regione nel ruolo di commissario *ad acta*.

Sotto un ulteriore profilo, l'irragionevolezza rileva anche con riferimento allo specifico obiettivo che la disciplina dei commissariamenti si prefigge, che è quello di consentire la fuoriuscita della Regione interessata dallo stato di *deficit* sanitario strutturale. Ne consegue — e in disparte quanto si dirà *infra* rispetto all'irragionevolezza della clausola di incompatibilità con ruoli istituzionali nella Regione — che una disciplina coerente con la *ratio* intrinseca della norma avrebbe richiesto — quanto meno — il coinvolgimento nel procedimento sostitutivo della Regione rispetto alla quale si pone l'obiettivo di rientro in situazione ordinaria.

III. Incostituzionalità dell'art. 25-*septies*, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge n. 199/2018, conv. in legge n. 136/2018, per violazione degli articoli 3, 97, 114, 117, commi 2, 3 e 6, 118, commi 1 e 2, 5 e 120, comma 2, della Costituzione.

1. Un ulteriore profilo di incostituzionalità delle disposizioni impugnate concerne prettamente l'irragionevolezza e il difetto di proporzionalità (ex articoli 3 e 97 Cost.) della previsione di incompatibilità *ex lege* tra l'incarico di Commissario *ad acta* e qualsiasi altro incarico istituzionale presso la Regione soggetta a commissariamento, e in particolare con il ruolo di Presidente della Regione.

L'incostituzionalità sussiste con riferimento tanto ai commissariamenti futuri, di cui ai primi due commi dell'art. 25-*septies* (oggetto del presente motivo di ricorso), quanto ai commissariamenti in corso alla data di entrata in vigore della legge n. 136/2018, in forza del terzo comma dell'articolo in esame (su cui si tornerà al motivo seguente).

2. Secondo il consolidato orientamento di questa Corte, il principio di razionalità, emancipato rispetto a quello di uguaglianza, deve essere inteso sia nel senso di razionalità formale, cioè del principio logico di non contraddizione, sia nel senso di razionalità pratica, ovvero di ragionevolezza, di coerenza intrinseca della norma rispetto alla *ratio* che ne è a fondamento (sentenza n. 172 del 1996). La coerenza è rispondenza logica della norma rispetto al fine perseguito dalla legge, ovvero alla sua *ratio*. Difetta la ragionevolezza laddove «la legge manca il suo obiettivo e tradisce la sua *ratio*» (sentenza 43 del 1997).

Il giudizio di ragionevolezza, lungi dal comportare il ricorso a criteri di valutazione assoluti e astrattamente prefissati, si svolge attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità, rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti (sentenza n. 108 del 1994).

3. Le norme contestate non rispondono ai riferiti canoni di coerenza e proporzionalità, oltre a eludere anche il principio di uguaglianza costituzionalmente garantito.

Esse introducono infatti una presunzione, insuperabile, di incompatibilità tra la figura del Commissario *ad acta* e quella del Presidente di Regione, che prescinde da qualsiasi accertamento sulle specificità del caso concreto (ivi compreso il possesso dei requisiti previsti per ricoprire l'incarico commissariale, cioè «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», come previsto dal secondo comma della norma impugnata). L'incompatibilità è *ex lege* e a priori.

In tal modo risulta tradita, in primo luogo, tanto la *ratio* intrinseca della norma, quanto, in generale, quella sottesa alla disciplina sui piani di rientro in materia sanitaria e sui commissariamenti.

Finalità che va ravvisata nel consentire proficuamente — in un contesto di *deficit* strutturale — l'adozione e l'attuazione di tutte le misure idonee al progressivo rientro della Regione in una gestione ordinaria, anche attraverso la nomina di un soggetto competente in funzione di «controllore».

Se così è, allora, l'automatica esclusione del Presidente di Regione — vale a dire l'impossibilità che sia anche solo tenuto in considerazione ai fini della nomina a commissario —, nonostante il più stretto rapporto di prossimità con la realtà regionale e con il settore sanitario, si mostra contraria agli scopi che le norme contestate si prefiggono, e comunque non proporzionato rispetto agli stessi.



Anche a voler ritenere che la *ratio* ispiratrice della norma sia quella di non far coincidere il soggetto «controllore» con il soggetto «controllato e inadempiente», l'automatismo con cui tale finalità è perseguita non rispetta comunque i criteri di ragionevolezza e proporzionalità.

Il vizio rileva, in particolare, nel caso di Presidenti di Regione — o titolari di incarichi istituzionali — che non abbiano in alcun modo concorso alla situazione di disavanzo finanziario che ha condotto al piano di rientro e al commissariamento, e che sono democraticamente eletti e prescelti dal corpo elettorale (anche) come responsabili politici del buon andamento della sanità regionale.

In simili circostanze, anche la — pur in astratto condivisibile — finalità di evitare che la figura commissariale coincida con quella del Presidente sotto il cui governo si siano manifestate le condizioni di disavanzo sanitario strutturale, risulta in concreto perseguita fuori dai canoni di proporzionalità e intrinseca ragionevolezza.

In questo caso, inoltre, risulta violato anche il principio di uguaglianza, a fronte del trattamento identico di situazioni affatto diverse, appunto quella dell'incompatibilità tra commissario e Presidente di Regione (o titolare di incarichi istituzionali) sotto il cui governo si siano realizzate le condizioni per la predisposizione del piano di rientro e quelle di inadempienza per il commissariamento, rispetto alla fattispecie dell'incompatibilità tra commissario e Presidente di Regione (o titolare di incarichi istituzionali) che risulti estraneo a questa situazione.

IV. Incostituzionalità dell'art. 25-*septies*, comma 3, del decreto-legge n. 199/2018, conv. in legge n. 136/2018, per violazione degli articoli 3, 97, 114, 117, commi 2, 3 e 6, 118, commi 1 e 2, 5 e 120, comma 2, della Costituzione

1. Sotto gli stessi profili di violazione degli articoli 3 e 97 Cost. si pone, allora, in misura ancora più evidente, anche il terzo comma dell'art. 25-*septies*, che prevede la sostituzione dei Commissari *ad acta* in carica divenuti incompatibili per effetto della disciplina introdotta dai primi due commi, e quindi l'automatica cessazione dell'incarico per i Presidenti di Regione che abbiano rivestito sino a oggi anche il ruolo di Commissario *ad acta* in materia sanitaria, come nella Regione Lazio.

Anche in questo caso, è introdotto un automatismo irragionevole e contrario alla finalità intrinseca dell'intervento, cioè quella di assicurare il rientro della Regione in una situazione ordinaria e di evitare il sovrapporsi del soggetto inadempiente con quello tenuto all'intervento sostitutivo.

La norma non prevede alcuna deroga all'incompatibilità per i commissariamenti in corso, e oblitera del tutto una (pur ragionevole e doverosa) valutazione sia delle eventuali responsabilità del Presidente/Commissario in carica rispetto al disavanzo sanitario regionale, sia del contributo da quest'ultimo apportato durante l'incarico ai fini della riduzione del disavanzo e al miglioramento dei servizi offerti dal sistema sanitario regionale, sia, ancora, del possesso dei requisiti richiesti dal secondo comma della disposizione impugnata per ricoprire l'incarico commissariale, con particolare riferimento a quello della «specificata esperienza di gestione sanitaria».

Una disciplina statale ispirata a criteri di ragionevolezza e proporzionalità avrebbe dovuto, quantomeno, prevedere una deroga all'incompatibilità nei casi in cui i Presidenti/Commissari in carica abbiano conseguito risultati di risanamento accertati dai cosiddetti «tavoli di verifica», operanti con scadenza trimestrale presso il Ministero dell'economia e delle finanze con la partecipazione di Ministero della salute ed altre amministrazioni affiancanti (Agenas, altre Regioni ecc.).

2. La lesione è tanto più evidente nel caso della Regione Lazio, che ha progressivamente registrato risultati di gestione positivi e che è prossima dall'uscita dal commissariamento.

Come anticipato in narrativa, con deliberazione del 1° dicembre 2017 il Consiglio dei ministri aveva deliberato «di assegnare al Commissario *ad acta*, nell'esercizio delle funzioni comprese nel mandato commissariale, il compito di proseguire le azioni già intraprese al fine di procedere, ad esito della completa attuazione del Programma operativo 2016-2018, al rientro nella gestione ordinaria entro il 31 dicembre 2018».

Ciò tenuto conto:

a) dei verbali delle riunioni congiunte del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali con il Comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza, da cui si evince che: *i*) a conto consuntivo 2016, risulta un disavanzo prima delle coperture di 136,5 milioni di euro, integralmente coperto a valere sulle coperture fiscali preordinate per il piano di rientro; *ii*) il punteggio complessivo dell'adempimento oggetto di verifica del Comitato LEA mostra un miglioramento fra il 2013 e il 2016, collocandosi al di sopra della soglia di adempienza con un punteggio pari a 179;

b) del fatto che a seguito di un processo di *spending review*, la situazione finanziaria della Regione Lazio ha perseguito la condizione di strutturale di equilibrio dei saldi di bilancio, a partire dall'anno 2015, come parificato dalla Corte dei Conti;



c) dell'azione di risanamento già compiuta, «che ha portato la regione Lazio da una situazione finanziariamente patologica ad una situazione finanziariamente fisiologica certificata dal raggiungimento del pareggio di bilancio sia nell'esercizio 2015 che nell'esercizio 2016»;

d) dei notevoli progressi nei tempi di pagamento;

e) del progressivo miglioramento dei livelli delle prestazioni del Servizio sanitario regionale.

Tanto risulta provato dalle relazioni dei Tavoli tecnici di verifica.

Quanto alla situazione economico-finanziaria, la Regione Lazio a conto consuntivo 2017 presenta, prima del conferimento delle coperture, un disavanzo di 45,665 mln di euro (il Programma operativo 2016-2018 aveva previsto un disavanzo pari a 58,7 mln di euro).

I Tavoli hanno valutato, inoltre, che, con riferimento al gettito delle aliquote fiscali che erano prioritariamente destinate all'equilibrio del SSR a seguito della sottoscrizione dell'Accordo per il Piano di rientro, alla luce dei risultati di gestione degli ultimi due anni, ai sensi dell'art. 2, comma 6, del decreto-legge n. 120/2013, è consentito alla Regione Lazio di destinare all'equilibrio del settore sanitario, a partire dall'anno d'imposta 2019, un gettito fiscale minimo pari a 91,091 mln di euro.

Quanto all'erogazione dei LEA, il punteggio consolidato della Griglia LEA anno 2016 è pari a 179 (livello di sufficienza >160), con talune carenze ascrivibili all'offerta territoriale per anziani non autosufficienti e disabili.

In generale, la riduzione del disavanzo sanitario dall'anno 2013 — anno di insediamento del Presidente p.t. Nicola Zingaretti e di nomina dello stesso a commissario *ad acta* — all'anno 2017 è stata pari al 93%; in altri termini l'attuale disavanzo, certificato dal MEF, è di 14 volte inferiore a quello del 2013. Il disavanzo è pari allo 0,4% del finanziamento ordinario del FSR, ed è quindi pienamente entro il limite del 5% fissato dall'art. 2, comma 77, della legge n. 191/09 e s.m.i.

Parimenti, con riferimento all'erogazione dei LEA, dall'anno 2013 la Regione Lazio non solo non è mai più stata inadempiente, ma ha continuato a salire nella graduatoria del punteggio dei LEA, raggiungendo nel 2017 un punteggio complessivo di 180.

3. Tali dati confermano la palese irragionevolezza di una disposizione, come quella qui impugnata, che prevede l'automatica incompatibilità del Presidente di Regione in carica rispetto al ruolo di commissario *ad acta* sinora rivestito, nonostante i notevoli progressi che la gestione commissariale ha apportato in termini di rispetto dei programmi operativi e di superamento della fase di *deficit* strutturale.

Risulta altresì violato, sotto un duplice profilo, il principio di uguaglianza, a fronte del trattamento identico di situazioni affatto diverse:

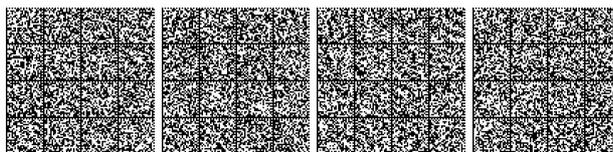
i) in primo luogo, l'irragionevole assimilazione fra la previsione di incompatibilità per i commissariamenti futuri e la previsione di incompatibilità per i commissariamenti in atto, mentre quest'ultima avrebbe richiesto quanto meno una verifica puntuale dell'attività commissariale svolta, prima di prevedere l'eventuale sostituzione del commissario in carica;

ii) in secondo luogo, l'irragionevole assimilazione fra le varie Regioni commissariale, non tenendosi a riferimento, ai fini dell'eventuale sostituzione del commissari in corso, la specifica situazione della Regione commissariata, e in particolare i risultati raggiunti dal commissario di governo in carica ai fini del rientro in una situazione ordinaria.

4. Non meno rilevante è la violazione degli articoli 3 e 97 Cost., sotto il profilo del principio di continuità dell'azione amministrativa, diretto corollario dei principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento, che si determina per effetto dell'automatica previsione di sostituzione dei commissari/Presidenti di regione in carica, specie con riferimento a quelle realtà regionali, come quella del Lazio, in cui siano stati previsti programmi operativi ex art. 2, comma 88 della legge 23 dicembre 2009, n. 191 e s.m.i., per la fuoriuscita dal commissariamento, e in cui tali programmi risultino perseguiti con proficuità.

L'effetto della previsione impugnata è infatti il subentro nelle funzioni commissariali di un soggetto terzo rispetto all'assetto istituzionale della Regione, ed estraneo al processo di risanamento posto in essere e alle attività e iniziative in atto, con conseguente nocimento, oltre che dell'efficacia e continuità dell'azione amministrativa, anche delle prerogative degli organi ordinari regionali, sotto il profilo del mancato coordinamento con l'assetto istituzionale dell'Ente e del massimo raccordo possibile tra la programmazione regionale e azione amministrativa commissariale.

5. Da ultimo, si sottolinea, anche sotto il profilo in esame, come le riscontrate violazioni ridondino direttamente sulle competenze della Regione ricorrente, posto che la disciplina impugnata interseca indissolubilmente le competenze regionali in materia di tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica, come pure le corrispondenti funzioni regolamentari e amministrative.



Rileva altresì, anche con riferimento al merito — oltre che al metodo — della disciplina contestata, la violazione del principio di leale collaborazione ex artt. 5 e 120, comma 2, della Costituzione.

Si è già detto che, in vista della definizione del nuovo Patto per la Salute per il triennio 2019/2021, la Conferenza delle Regioni aveva approvato all'unanimità e sottoposto al Governo un documento del 13 dicembre 2018.

In tale documento, oltre a richiedere espressamente di trattare ogni questione sul regime di incompatibilità dei commissari *ad acta* in sede di Patto per la salute di prossima emanazione, le Regioni avevano chiaramente espresso l'esigenza di escludere un eventuale regime di incompatibilità nei casi in cui il Servizio sanitario regionale avesse conseguito miglioramenti degli equilibri economici di bilancio da più di un triennio e punteggi nella Griglia LEA progressivamente e significativamente crescenti nel tempo (com'è stato, appunto, nella Regione Lazio).

Tuttavia, non solo — come visto *sub I* — le disposizioni contestate hanno obliterato il pur dovuto meccanismo concenativo dell'intesa *et similia*, ma nell'introdurre il regime di incompatibilità di cui trattasi, anche per i commissariamenti in essere alla data di entrata in vigore della norma, il legislatore non ha tenuto in considerazione neppure la ragionevole proposta della Conferenza delle Regioni e Province autonome, che pure avrebbe potuto assicurare — sebbene in misura meno forte — il rispetto del principio collaborativo.

V. Incostituzionalità dell'art. 25-*septies*, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge n. 199/2018, conv. in legge n. 136/2018, per violazione degli articoli 3, 97, 114, 117, commi 2, 3 e 6, 118, commi 1 e 2, 120, comma 2, 122, 123, Cost.

1. I vizi di irragionevolezza e difetto di proporzionalità che si sono appena evidenziati rilevano anche sotto un ulteriore e parimenti dirimente profilo, vulnerando ingiustificatamente la stessa forma di governo regionale ex articoli 122 e 123 Cost.

Nello stabilire che il regime di incompatibilità tra Commissario *ad acta* e Presidente di Regione si applichi anche ai commissariamenti in essere alla data di entrata in vigore della legge, con conseguente sostituzione, entro novanta giorni, dei Commissari incompatibili, il legislatore non ha neppure tenuto conto del contesto storico, politico e ordinamentale in cui tale disposizione si colloca.

Come noto, la «stagione dei commissariamenti» è iniziata da oltre un decennio, con l'art. 4 del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222.

Nella Regione Lazio, precisamente, la gestione commissariale è iniziata — e proseguita senza soluzione di continuità, salvo gli avvicendamenti fra Commissari/Presidenti di Regione — dall'11 luglio 2008.

Si è anche visto come il commissariamento determini, rispetto ai settori e agli ambiti di intervento affidati al Commissario *ad acta*, un drastico svuotamento delle competenze e funzioni regionali e degli enti locali, dal livello normativo fino a quello amministrativo.

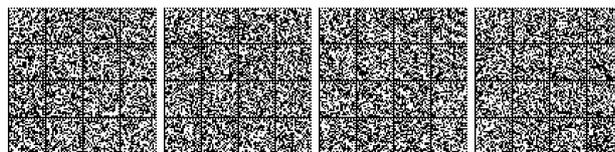
Si sono già richiamati, in proposito, gli insegnamenti di questa Corte, secondo cui le attribuzioni del commissario «devono restare, fino all'esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali — anche qualora questi agissero per via legislativa — pena la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.», non rilevando che la sovrapposizione con le funzioni commissariali sia anche solo potenziale (in termini sentenza n. 106 del 2017, *cfr.* anche sentt. n. 117 del 2018, n. 190 del 2017, n. 266 del 2016; n. 278 e n. 110 del 2014, n. 78 del 2011).

2. A fronte di questo quadro, la previsione di incompatibilità della figura commissariale con incarichi istituzionali della Regione, e in particolare con il ruolo del Presidente della Regione, nell'ambito di un regime di commissariamento che è in atto da oltre un decennio e dell'esautoramento delle attribuzioni del Consiglio e della Giunta che a esso conseguono, determina una ulteriore distorsione della forma di governo regionale e del suo equilibrio.

In primo luogo, perché il legislatore, lungi dal prevedere il superamento dell'istituto del commissariamento in materia sanitaria, ne ha previsto la perdurante applicazione anche per il futuro, stabilendo altresì l'incompatibilità tra Commissario e Presidente di Regione (o altri incarichi istituzionali nella stessa).

In secondo luogo, perché con riferimento ai commissariamenti in corso si è prevista l'automatica sostituzione dei Commissari/Presidenti regionali in carica, con ciò recidendo drasticamente il requisito di prossimità alla realtà regionale interessata. Il mantenimento in un organo regionale della funzione commissariale rispondeva infatti all'esigenza di conciliare gli interventi per un rapido ripiano del *deficit* di bilancio con gli strumenti strutturali di riorganizzazione complessiva del sistema dei servizi sanitari regionali.

3. Si precisa, in proposito, anche con riferimento alla violazione dei criteri di ragionevolezza e di leale collaborazione, che nel più volte citato documento approvato dalla Conferenza delle Regioni in data 13 novembre 2018 in vista del prossimo Patto per la Salute, le Regioni avevano chiesto al Governo di disciplinare «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».

Sul punto, sia consentito richiamare anche il recente monito di questa Ecc.ma Corte, che nel ribadire i principi generali in materia di commissariamento e di attribuzioni commissariali, anche rispetto alle funzioni regionali, ha comunque osservato: «Ciò detto, 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*» (sentenza n. 199 del 2018). VI. Incostituzionalità dell'art. 25-*septies*, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge n. 199/2018, conv. in legge n. 136/2018, per violazione dell'art. 77, comma 2, della costituzione.

1. L'art. 25-*septies* del decreto-legge n. 199 del 2018 è stato inserito dal Parlamento solo in sede di conversione, con la legge n. 136 del 2018.

Secondo ormai pacifica giurisprudenza di questa Ecc.ma Corte, la legge di conversione deve avere un contenuto omogeneo a quello del decreto-legge, in ossequio all'art. 77, secondo comma, Cost., che 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).

In ragione della natura di «legge a competenza tipica» della legge di conversione, derivano specifici limiti di emendabilità del decreto legge.

In particolare la legge di conversione non può aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore rispetto a quello oggetto del decreto legge: sebbene la richiesta coerenza tra decreto-legge e la legge di conversione non escluda, 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, tale potere non può spingersi fino al punto in cui, «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, Cost.» (sentenza n. 32 del 2014).

Anche nel caso di provvedimenti governativi *ab origine* a contenuto plurimo, 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.

2. L'articolo impugnato, inserito dalla legge di conversione, non rispetta i riferiti requisiti di omogeneità rispetto al decreto-legge.

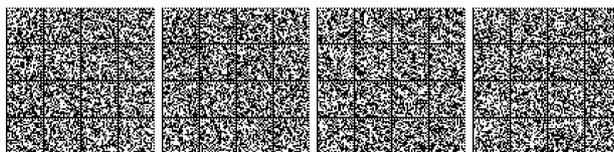
Il discorso vale sia con riferimento alla *ratio* del decreto-legge nel suo complesso, sia per quanto riguarda le singole disposizioni dello stesso, e in particolare quella dell'art. 25 dell'originario decreto-legge, sui cui è stato «innestato» l'art. 25-*septies*.

Il decreto-legge detta «Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria», «Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di prevedere misure per esigenze fiscali e finanziarie inderibili».

Già con riferimento alla finalità del decreto-legge, è evidente la non attinenza della disciplina introdotta in sede di conversione: la previsione di incompatibilità tra Commissario *ad acta* e Presidente di Regione non risponde infatti, con ogni evidenza, a esigenze fiscali o finanziarie. Certamente, anche a voler ricondurre la disciplina in esame alla materia finanziaria, non sussiste alcuna esigenza di indifferibilità della misura (tanto più in ragione del fatto che il prossimo Patto per la Salute sarà adottato entro il 31 marzo 2019).

Il difetto di omogeneità e coerenza emerge anche rispetto agli specifici contenuti del decreto-legge originario: il Titolo primo reca «Disposizioni in materia fiscale» (pacificazione fiscale, semplificazione fiscale, e altre disposizioni fiscali); il Titolo II detta disposizioni finanziarie (e, solo per effetto della modifica al Titolo introdotta dalla legge di conversione, anche «Disposizioni in materia sanitaria»), riferite, nel decreto-legge originario, a «Ferrovie dello Stato» (art. 21), «Fondo garanzia e FSC» (art. 22), «Autotrasporto» (art. 23), «Missioni internazionali di pace» (art. 24), «Disposizioni in materia di CIGS per riorganizzazione o crisi aziendale» (art. 25).

Anche con riferimento agli specifici contenuti, dunque, non vi è nessuna attinenza, nemmeno sotto il profilo teleologico, con le disposizioni impuginate inserite dalla legge di conversione.



In particolare, non vi è alcuna connessione — finalistica, sistematica e contenutistica — fra il contestato art. 25-*septies*, inserito in conversione, che riguarda i commissariamenti in materia sanitaria, e l'art. 25 del decreto-legge (in cui il primo è stato innestato (insieme a numerosi altri articoli eterogenei), che detta «Disposizioni in materia di CGS per riorganizzazione o crisi aziendale».

L'esame del contenuto della disposizione impugnata denota, quindi, la palese estraneità delle norme censurate, aggiunte in sede di conversione, rispetto ai contenuti e alle finalità del decreto-legge in cui sono state inserite, e dunque l'assenza di qualsivoglia nesso funzionale tra le stesse, in violazione dell'art. 77, secondo comma, della Costituzione.

3. Anche in questo caso è necessario ribadire, ai fini della proponibilità della censura in esame, che la lamentata violazione dell'art. 77 Cost. ridonda direttamente sulle competenze e attribuzioni della Regione ricorrente.

La disciplina introdotta dall'art. 25-*septies*, infatti, interseca anche le competenze concorrenti della Regione in materia di «tutela della salute», «coordinamento della finanza pubblica», come pure le corrispondenti funzioni regolamentari e amministrative. Senza considerare che, quando si parla di esercizio di poteri sostitutivi, le attribuzioni regionali devono ritenersi in *re ipsa* coinvolte.

Istanza di sospensione ex art. 35, della legge n. 87/1953 e art. 21 delle Norme Integrative per i giudizi innanzi alla Corte costituzionale.

1. Sussistono infine i presupposti per la sospensione cautelare delle disposizioni impugnate con l'odierno ricorso. Si chiede in particolare la sospensione dell'efficacia dell'art. 25-*septies*, terzo comma, del decreto-legge n. 119/2018, convertito con modificazioni dalla legge n. 136/2018.

Come a più riprese chiarito da questa Corte (da ultimo sentenza n. 225 del 2017), anche la tutela cautelare prevista nel sistema della giustizia costituzionale, sia pure con le particolarità che lo connotano, assolve alla necessità che il provvedimento finale del giudice intervenga *re adhuc integra* e consenta la soddisfazione dell'interesse protetto (sentenze n. 8 del 1982 e n. 284 del 1974), sicché la tutela cautelare è strumentale all'effettività della tutela giurisdizionale e, pur potendo venire variamente configurata e modulata (sentenza n. 281 del 2010), essa è necessaria e deve essere effettiva (si vedano ad esempio, oltre a quelle già citate, le sentenze n. 236 del 2010, n. 437 e n. 318 del 1995, n. 253 del 1994, n. 190 del 1985).

2. Nella specie, il *fumus* dell'incostituzionalità della disposizione impugnata emerge dai motivi di ricorso, cui per sinteticità si rinvia.

3. Parimenti sussistenti sono i presupposti di *periculum in mora* richiesti dall'art. 35 della legge n. 87 del 1953 per la concessione dell'invocata tutela cautelare.

In primo luogo, il *periculum* discende dalla previsione di sostituzione dei Commissari *ad acta* in carica, divenuti incompatibili, «entro novanta giorni», che troverà diretta applicazione nella Regione Lazio, in cui il Commissario *ad acta* è il Presidente *pro tempore*.

È evidente come la sostituzione del Commissario/Presidente di Regione avverrà in termini non compatibili con la decisione, nel merito, del presente giudizio, ciò che, da un lato, impedirà la decisione *re adhuc integra* (comprimendo l'effettività della tutela giurisdizionale), dall'altro integrerà un immediato *vulnus* all'interesse pubblico.

Come si è anticipato, infatti, ancorché siano maturati i presupposti per l'uscita dal commissariamento della Regione Lazio, essa non è stata ancora decretata, sicché la ricorrente si trova esposta al concreto rischio di subentro nelle funzioni commissariali di un soggetto terzo rispetto all'assetto istituzionale della Regione, ma soprattutto estraneo al processo di risanamento posto in essere e alle attività e iniziative in atto.

Circostanza che comporterebbe un gravissimo nocumento alla continuità e all'efficacia dell'azione amministrativa, vulnerando il coordinamento con l'assetto istituzionale dell'ente e il necessario raccordo tra la programmazione regionale e l'azione amministrativa commissariale, peraltro in un momento cruciale per la Regione, che sta raccogliendo i frutti del lungo percorso di risanamento posto in essere.

Tanto andrebbe, ovviamente, a detrimento degli equilibri del servizio sanitario regionale, e inciderebbe, a cascata, anche sul diritto fondamentale alla salute dei cittadini.

Il tutto, si ribadisce, in un contesto in cui la disposizione impugnata, pur disciplinando un potere sostitutivo statale che incide direttamente su materie di competenza regionale (in particolare sulla tutela della salute) è stata adottata fuori da alcun procedimento partecipativo con le Regioni, tanto a monte, ai fini della redazione della norma, quanto a valle, nell'ambito del procedimento sostitutivo delineato per la sostituzione dei Commissari in carica.

La mancata sospensione cautelare degli effetti della norma che prevede la sostituzione dei commissari in essere, insomma, arrecherebbe un immediato e serio pregiudizio anche all'ordinamento giuridico della Repubblica, che si regge appunto sui principi di sussidiarietà, differenziazione e leale collaborazione.



4. Al contrario, la sospensione della disposizione impugnata non arrecherebbe alcun pregiudizio all'interesse pubblico, e anzi lo vedrebbe maggiormente tutelato.

Ciò, in primo luogo, in quanto la disposizione impugnata «interrompe» una legislazione ormai decennale che ha sempre visto coincidere la figura del Commissario *ad acta* con quella del Presidente di Regione. La relativa sospensione non farebbe altro che mantenere, fino alla decisione di merito, un assetto già da tempo in vigore.

In proposito non può non essere considerato che nella Regione Lazio l'attuale gestione commissariale, come certificato dai tavoli di verifica presso gli uffici statali competenti, ha condotto il sistema sanitario regionale a diminuire il disavanzo in maniera significativa, avvicinandosi al pareggio di bilancio, ed è riuscita, al contempo, ad aumentare il livello delle prestazioni erogate, tanto che il sistema sanitario regionale è vicino all'uscita dal commissariamento e al ritorno alla gestione ordinaria (sul punto, ove ritenuto, questa Corte potrà anche disporre le indagini ritenute opportune, ex art. 21 delle norme integrative).

Anche sotto questo profilo, quindi, la sospensione della disposizione impugnata e la conseguente conferma — fino alla decisione di merito — della gestione commissariale in essere, non arrecherebbe alcun pregiudizio all'interesse pubblico.

In secondo luogo, si ribadisce la ravvicinata adozione del Patto per la Salute relativo al triennio 2019/2021, che dovrà essere stipulato entro il 31 marzo 2019: in quella sede potranno essere approfonditi — come del resto è stato fino a oggi, e come espressamente richiesto dalla Conferenza delle Regioni — le tematiche relative alle gestioni commissariali e ai profili di incompatibilità, e la disciplina potrebbe trovare una più adeguata ponderazione, nel rispetto dei principi collaborativi costituzionalmente tutelati.

Quest'ultimo obiettivo risulterebbe certamente vulnerato nell'ipotesi in cui non venisse sospesa la norma gravata, dal momento che la sostituzione dei Commissari in carica avverrebbe prima della prossima Intesa Stato-Regioni. Anche sotto questo profilo, quindi, la tutela cautelare sembra la soluzione più conforme all'interesse pubblico e all'ordinamento giuridico della Repubblica, nella sua articolazione pluralistica fondata sui principi di leale collaborazione, autonomia e sussidiarietà.

P.Q.M.

Voglia l'Ecc.ma Corte costituzionale adita, respinta ogni contraria istanza, eccezione e deduzione:

a) *in sede cautelare, previa eventuale audizione dei rappresentanti delle parti e svolgimento delle indagini ritenute opportune — sospendere l'efficacia dell'art. 25-septies, comma 3, del decreto-legge 28 ottobre 2018, n. 119, come convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2018, n. 136, recante «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, recante disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria.», pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana — Serie generale n. 293 del 18 dicembre 2018;*

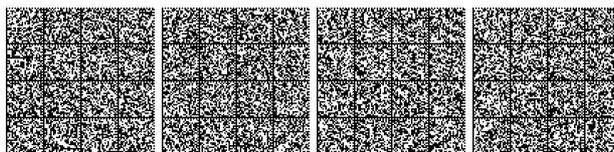
b) *nel merito, dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 25-septies, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge, 28 ottobre 2018, n. 119, come convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2018, n. 136, recante «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, recante disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria.», pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana — Serie generale n. 293 del 18 dicembre 2018.*

Con ossequio.

Roma, 7 febbraio 2019

Avv. Murra

Prof. Avv. Marini



N. 26

*Ordinanza del 9 ottobre 2018 della Corte d'appello di Milano
nel procedimento penale a carico di G. M.*

Reati e pene - Violazione degli obblighi di assistenza familiare in caso di separazione o di scioglimento del matrimonio - Omessa previsione dell'applicabilità della disciplina prevista anche nei confronti di colui che non adempia alle prescrizioni di natura economica in favore dei figli maggiorenni e senza colpa non economicamente sufficienti 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. Marco Maria Maiga, Presidente;

dott.ssa Francesca Vitale, giudice rel.;

dott.ssa Maria Greca Zoncu, giudice,

all'udienza del 9 ottobre 2018 ha pronunciato la seguente ordinanza di rimessione di questione di legittimità costituzionale art. 570-*bis* codice penale con riferimento agli articoli 3 e 30 Cost. 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 nei confronti dei figli maggiorenni senza colpa non economicamente autosufficienti nati fuori dal matrimonio,

Rilevanza della questione.

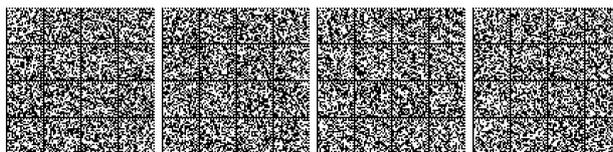
Il caso di specie, che rende opportuna la rimessione di questione di legittimità costituzionale sopra accennata, concerne un episodio di violazione degli obblighi di assistenza familiare posto in essere dall'ex convivente di fatto nei confronti del figlio maggiorenne, senza colpa non economicamente autosufficiente, nato fuori dal matrimonio.

Più nel dettaglio, con sentenza in data 18 gennaio 2016, emessa ad esito di giudizio abbreviato, il Tribunale di Milano dichiarava G. M. responsabile del reato di cui all'art. 3, legge n. 54/2006 in relazione agli articoli 12-*sexies*, legge n. 898/1970 e 570 codice penale, «perché violava gli obblighi di natura economica omettendo integralmente di corrispondere l'assegno mensile di mantenimento pari ad euro 550,00 in favore del figlio G. S. (maggiorenne ma senza colpa non economicamente indipendente), così come disposto dal Tribunale ordinario di Milano sex. IX civile con sentenza del 3 febbraio 2010. Con la recidiva ex art. 99, comma secondo, numeri 1 e 2 codice penale. Fatto commesso in Milano, ad aprile 2012 in permanenza attuale».

Dalla documentazione acquisita in atti in ragione del rito, il Tribunale ricostruiva la vicenda come segue. L'imputato e la signora D. S. avevano avuto una relazione, dalla quale, in data 1° febbraio 1994, era nato G. S. Il padre aveva riconosciuto il figlio, tuttavia, dopo qualche mese la convivenza era cessata. Il Tribunale dei minorenni aveva affidato, perciò, il minore alla madre, senza determinare — sebbene fosse stato richiesto — alcun contributo di mantenimento a carico del G. La D. aveva, quindi, promosso una causa civile per la determinazione di detto contributo e per ottenere gli arretrati, in ipotesi dovuti e mai versati dall'imputato.

Con sentenza n. 2852/2010, il Tribunale di Milano poneva a carico del G. l'obbligo di pagare a D. S. la somma mensile di euro 550,00, a titolo di contributo per il mantenimento del figlio S., oltre al 70% delle spese straordinarie e le mensilità arretrate. Nonostante ciò il G. non aveva provveduto al pagamento né delle mensilità arretrate, né di quelle successive e a seguito delle denunce della D., veniva condannato per il reato di cui all'art. 3, legge n. 54/2006 con decreto penale di condanna del Tribunale di Milano n. 1427/12 — divenuto esecutivo il 26 settembre 2012 — alla pena di euro 3.785,00 di multa. Anche a seguito di tale provvedimento, il G. perseverava nel non pagare quanto dovuto per il mantenimento del figlio. La D. decideva, perciò, di presentare un'ulteriore denuncia nell'anno 2013, dalla quale scaturiva il processo *de quo*, conclusosi, in primo grado, come illustrato.

Avverso la sentenza di primo grado proponeva appello la difesa dell'imputato.



Considerato che nelle more del processo interveniva la modifica di cui al decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 21, in attuazione della delega prevista all'art. 1, comma 85, lettera *q*) della legge 23 giugno 2017, n. 103, che abrogava l'art. 12-*sexies*, legge n. 898/1970, la difesa in data 26 luglio 2018 depositava altresì motivi nuovi ex art. 585, comma 4, codice di procedura penale, con i quali chiedeva l'assoluzione dell'imputato perché il fatto in contestazione non è più previsto dalla legge come reato: la rilevanza della questione è dunque evidente.

Non manifesta infondatezza della questione.

Disciplina prevista dall'art. 12-*sexies*, legge n. 898/1970 e dall'art. 3, legge n. 54/2006.

Come è noto, la norma incriminatrice di cui all'art. 12-*sexies* (introdotta dall'art. 21, legge 6 marzo 1987, n. 74) puniva la condotta del coniuge che, a seguito della cessazione degli effetti civili del matrimonio, si sottraeva all'obbligo di corresponsione dell'assegno stabilito in sede giudiziale in favore dell'altro coniuge e/o dei figli.

Con l'introduzione dell'art. 3, legge n. 54/2006 «Disposizioni in materia di separazione dei genitori e affidamento condiviso dei figli», la disciplina prevista dall'art. 12-*sexies* veniva estesa anche ai casi di violazione degli obblighi di natura economica nel contesto della separazione, con la conseguenza di ritenere illecito penale anche le ipotesi di mero inadempimento dell'obbligo di versare l'assegno di mantenimento statuito a favore dei figli minori od anche maggiorenni se non autosufficienti. Con l'introduzione dell'articolo appena illustrato veniva a risolversi, quindi, la problematica relativa alla disparità di trattamento tra i figli di coniugi separati e figli di coniugi divorziati, che aveva condotto alla pronuncia della Corte costituzionale n. 472 del 31 luglio 1989.

Venendo al profilo che qui rileva, relativo all'applicazione della norma di cui all'art. 12-*sexies* anche all'ipotesi di violazione degli obblighi di assistenza familiare nei confronti dei figli nati fuori dal matrimonio, occorre rilevare che, sebbene l'art. 3 — come detto — si limitava a stabilire che in caso di violazione degli obblighi di natura economica, stabiliti in sede di separazione, si applicava l'art. 12-*sexies*, il successivo art. 4, comma 2 della medesima legge estendeva l'intera disciplina introdotta dalla legge n. 54/2006 anche ai casi di scioglimento, di cessazione degli effetti civili o di nullità del matrimonio, nonché ai procedimenti relativi ai genitori non coniugati, vale a dire — secondo parte della giurisprudenza — anche le disposizioni di cui al precedente art. 3.

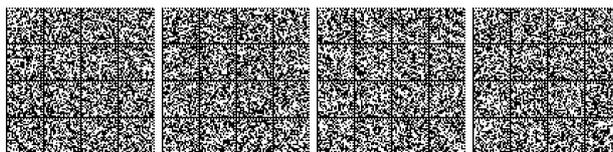
Infatti, il combinato disposto degli articoli 3 e 4 della legge n. 54/2006 ha dato luogo a dubbi interpretativi in merito alla possibilità o meno che l'art. 4, nell'estendere la disciplina contenuta nella predetta legge ai casi di scioglimento, di cessazione degli effetti civili o di nullità del matrimonio, nonché ai procedimenti relativi ai figli di genitori non coniugati, avesse inteso riferirsi esclusivamente alla disciplina della regolamentazione dei rapporti tra i figli ed i genitori (articoli 1 e 2), ovvero anche alla tutela penale riconosciuta in caso di inosservanza degli obblighi economici introdotta dall'art. 3.

In seno alla sezione sesta della Corte di cassazione si sono profilati due orientamenti: l'uno, maggiormente attento all'esegesi strutturale della norma, sostiene che il reato p.p. all'art. 12-*sexies*, legge n. 898/1970 è configurabile esclusivamente nel caso di separazione dei genitori coniugati, ovvero di scioglimento, di cessazione degli effetti civili o di nullità del matrimonio, mentre, nel caso di violazione degli obblighi di natura economica derivanti dalla cessazione del rapporto di convivenza può configurarsi il solo reato di cui all'art. 570, comma 2, n. 2 (Sez. 6, n. 2666 del 19 gennaio 2017), l'altro (con il quale questa Corte concorda), che valorizza l'indirizzo normativo volto a equiparare la posizione dei figli nati da genitori conviventi a quella dei figli nati in costanza di matrimonio. Tale orientamento afferma che il reato di omesso versamento dell'assegno periodico per il mantenimento, educazione e istruzione dei figli è configurabile anche nel caso di violazione degli obblighi di natura economica derivanti dalla cessazione del rapporto di convivenza (Sez. 6, n. 25267 del 6 aprile 2017)

L'art. 570-*bis* codice penale: violazione degli articoli 3 e 30 Cost.

Alla luce di quanto finora illustrato, data la sopravvenuta abrogazione dell'art. 3, legge n. 54/2006, risulta necessario esaminare se la forma di tutela illustrata permanga a favore dei figli nati fuori dal matrimonio vuoi minori, vuoi maggiorenni senza colpa non economicamente autosufficienti.

Invero, questa Corte ritiene che, avendo l'art. 7, lettere *b*) e *d*) del decreto legislativo n. 21/2018, in vigore dal 6 aprile 2018, decreto-legge 1° marzo 2018, n. 21, abrogato, non solo l'art. 12-*sexies*, legge n. 898/1970, ma anche l'art. 3, legge n. 54/2006, senza che nel nuovo art. 570-*bis* codice penale vi sia alcun richiamo, neppure indiretto, all'estensione della disciplina alle ipotesi diverse dal rapporto di coniugio, allo stato non vi sia alcuna regolamentazione degli obblighi economici nei confronti dei figli nati fuori dal matrimonio. Da ciò consegue una innegabile disparità di trattamento tra i figli nati in costanza di matrimonio e i figli nati fuori dal matrimonio, con conseguente violazione dell'art. 3 Cost.



Occorre sul punto effettuare un'ulteriore precisazione: infatti, per quanto concerne i figli minori nati fuori dal matrimonio, risulta, per le ragioni sopraesposte, che oggi essi non ricevono tutela a fronte del mero inadempimento delle obbligazioni patrimoniali stabilite dal Tribunale dei minori, ma a loro favore residua la sola tutela apprestata dall'art. 570, comma 2, n. 2, seguendo l'orientamento già esposto in Cassazione n. 2666/17, che, però, ha presupposti applicativi ben più stringenti: l'illecito penale sussiste infatti solo a fronte dell'omessa erogazione dei mezzi di sussistenza, i quali si ritengono in ogni caso dovuti attesa la presunzione dello stato di bisogno del minore, inabile a procurarsi il proprio sostentamento.

Quanto ai figli maggiorenni nati fuori dal matrimonio, il vuoto di tutela risulta assoluto: gli stessi non trovano tutela né — come ampiamente detto — nel nuovo art. 570-bis codice penale, né nell'art. 570 codice penale, il quale tutela solo i figli minori e maggiorenni inabili al lavoro (vale a dire a quest'ultimo impossibilitati per cause oggettive).

Sul punto si osserva che, contrariamente a quanto era possibile effettuare rispetto alla previgente formulazione dell'art. 3 della legge n. 54/2006, oggi il testo dell'art. 570-bis codice penale, così come formulato, non consente alcuna lettura costituzionalmente orientata della norma, in ossequio ai principi di cui agli articoli 3 e 30 Cost. Infatti, la formulazione dell'articolo in esame, con l'espreso riferimento al «coniuge» quale soggetto attivo del reato, non lascia spazio ad alcuna interpretazione strettamente estensiva in favore dei figli nati fuori dal matrimonio ma rischia di risolversi in una applicazione analogica *in malam partem* della disposizione penale, in violazione del principio di legalità.

Deve inoltre aggiungersi, in conclusione, 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 Cost. 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.

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 della 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 dei figli maggiorenni e senza colpa non economicamente autosufficienti nati fuori dal matrimonio;

Sospende il giudizio in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

Dispone che, a cura della cancelleria:

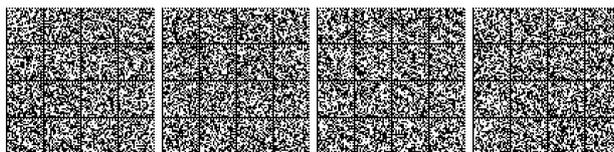
la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri;

la presente ordinanza sia comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento;

gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale.

Milano, 9 ottobre 2018

Il Presidente: MAIGA



n. 27

Ordinanza del 23 ottobre 2018 del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia - Sezione di Lecce sul ricorso proposto da Società Bar Argento di Argento Francesco & Co. S.n.c. contro Agenzia delle dogane e dei monopoli - Ufficio dei monopoli per la Puglia, la Basilicata e il Molise - Sezione operativa territoriale di Taranto.

Documentazione amministrativa - Dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell'atto di notorietà - Controlli - Dichiarazione non veritiera - Decadenza dai benefici.

- Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 ("Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa (Testo A)"), art. 75.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA PUGLIA

LECCE - SEZIONE TERZA

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 390 del 2018, proposto da:

Società Bar Argento di Argento Francesco & Co. S.n.c., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa congiuntamente e disgiuntamente dagli avvocati Luigi Nilo e Marco Nilo, con domicilio digitale come da p.e.c. da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Luigi Nilo in Taranto, via Nitti, n. 2/A;

contro Agenzia delle dogane e dei monopoli - Ufficio dei monopoli per la Puglia, la Basilicata e il Molise - Sezione operativa territoriale di Taranto, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliata *ex lege* in Lecce, Piazza S. Oronzo;

per l'annullamento:

del provvedimento prot. n. 47 del 15 marzo 2018 di rigetto dell'istanza di rinnovo dell'autorizzazione n. 500226/TA e di conseguente soppressione del patentino per la vendita dei generi di monopolio, ricevuto via raccomandata A./R. il 28 marzo 2018;

di tutti gli atti presupposti e consequenziali, ivi compresa la relazione finale del responsabile del procedimento protocollo n. 18282 del 14 marzo 2018;

nonché per il risarcimento del danno.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli - Ufficio monopoli per la Puglia, la Basilicata e il Molise - Sezione operativa territoriale di Taranto;

Visti tutti gli atti della causa;

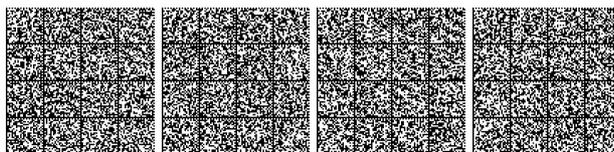
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 luglio 2018 la dott.ssa Maria Luisa Rotondano e uditi per le parti l'avvocato M. Nilo e l'Avvocato dello Stato G. Marzo;

FATTO E DIRITTO

1. — Con l'atto introduttivo del presente giudizio, ritualmente notificato in data 11 aprile 2018 e depositato il 13 aprile 2018, la Società ricorrente — già titolare di patentino per la vendita di generi di monopolio, nell'esercizio bar ubicato in Statte, alla via Bainsizza, n. 69 — ha impugnato, domandandone l'annullamento:

1) il provvedimento n. 47 del 15 marzo 2018, notificatole (con nota raccomandata a.r. prot. n. 20141 del 21 marzo 2018) in data 28 marzo 2018, con cui l'Agenzia delle dogane e dei monopoli - Ufficio dei monopoli per la Puglia, la Basilicata e il Molise - Sezione operativa territoriale di Taranto, in riscontro all'istanza pervenuta in data 27 novembre 2017 per il rinnovo biennale del citato patentino:

«Visto che con decreto ministeriale n. 38/13, art. 9, comma 1, il Ministero dell'economia e delle finanze ha specificato che gli interessati al rinnovo del patentino devono presentare, insieme all'istanza, una dichiarazione sostitutiva di atto notorio attestante i dati e le informazioni di cui all'art. 8, comma 3 dello stesso decreto;



Atteso che il Consiglio di Stato, decidendo in caso analogo, nella sentenza di rigetto di appello n. 2028/15 ha motivato:

“il rinnovo non è altro, in relazione alla durata biennale del titolo, che un rinnovato rilascio, onde devono logicamente ritenersi necessari a tal fini anche i presupposti normativi richiesti per quest’ultimo alla data in cui il rinnovo è richiesto; tale considerazione trova fondamento nella stessa lettera del decreto ministeriale n. 38/2013, laddove, evidentemente allo scopo della verifica della sussistenza di tali requisiti, l’art. 9 richiede una dichiarazione sostitutiva che riporti “i dati e le informazioni di cui all’art. 8, comma 3”;

Visto l’ormai consolidato orientamento della giustizia amministrativa e da ultimo il Tribunale amministrativo regionale Lecce, con sentenza n. 2466/15, secondo cui il rinnovo del patentino costituisce un nuovo momento di valutazione di tutti i requisiti di legittimità ed opportunità del punto vendita;

Valutato ai fini dell’adozione del provvedimento i dati e le informazioni di cui all’art. 8, comma 3, del succitato decreto riportate nella dichiarazione sostitutiva;

Vista la dichiarazione sostitutiva di atto notorio nella quale l’interessato dichiarava al punto 7) la mancata sussistenza a suo carico di eventuali pendenze fiscali e/o morosità verso l’Erario o verso il Concessionario della riscossione definitivamente accertate o risultanti da sentenze non impugnabili;

Vista la verifica della veridicità di quanto dichiarato nel succitato punto con nota protocollo n. 84694 del 1° dicembre 2017, inviata a mezzo p.e.c. al concessionario Equitalia Sud S.p.A. e successive inviate per i vari soci protocollo n. 87679 del 15 dicembre 2017 e sollecito protocollo n. 1290 dell’8 gennaio 2018;

Considerato che dal riscontro della suddetta nota pervenuto, stesso mezzo, con protocollo n. 85248 del 4 dicembre 2017, è emersa la non corrispondenza di quanto dichiarato dalla parte»;

Viste le osservazioni ricevute in data 19 febbraio 2018 e «Verificato che la cartella esattoriale n. 10620170008340463» (precisamente, cartella di pagamento, emessa dall’Agenzia delle entrate - Agente riscossione, per l’omesso pagamento del «Diritto annuale anni 2013 - 2014» - Camera di commercio, dell’importo totale di euro 150,89, di cui euro 140,78 per «Diritto annuale anni 2013 - 2014», euro 4,23 per oneri di riscossione ed euro 5,88 per diritti di notifica), «notificata il 10 novembre 2017 al momento della presentazione della dichiarazione sostitutiva di atto notorio era ancora pendente e che le suddette osservazioni non apportano nuovi elementi tali da consentire una diversa valutazione della situazione in quanto la mancata lettura della notifica p.e.c. rientra nella sfera delle proprie responsabilità e non può essere giustificata dal guasto del personal computer, atteso che la stessa poteva essere letta comunque attraverso altri apparecchi informatici, considerato tra l’altro che quanto accaduto diventa oggetto di interruzione del rapporto di fiducia dell’amministrazione nei confronti della suddetta società»;

Considerato che, così come previsto dal decreto ministeriale n. 38/13, comma 3, art. 7, ai fini dell’adozione del provvedimento gli Uffici competenti devono valutare — lettera g) — l’assenza di eventuali pendenze e/o di morosità verso l’erario o verso l’agente di riscossione definitivamente accertate indicate, così come previsto alla lettera f) comma 3, art. 8, del succitato decreto ministeriale, nell’atto notorio presentato a corredo dell’istanza;

Considerato quanto emerso dal controllo della veridicità presso l’agente della riscossione in merito a quanto dichiarato nell’atto notorio presentato ovvero la presenza di pendenze verso il concessionario “ancora non pagati o pagati parzialmente alla data del 19 dicembre 2017”;

Considerato che nell’atto notorio la presenza di tali situazioni debitorie non erano state segnalate al punto 7) dello stesso;

Considerato che per quanto sopra l’istante è incorso in quanto previsto dall’art. 76 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000 in merito ad una dichiarazione risultata non veritiera»;

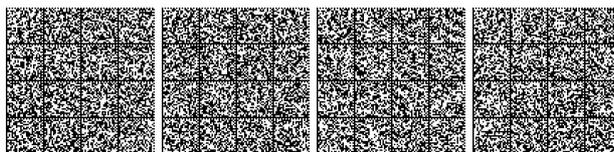
ha determinato il rigetto dell’«istanza di rinnovo dell’autorizzazione n. 500226/TA», con soppressione del patentino in questione, «per i motivi sopra indicati»;

2) tutti gli atti presupposti e consequenziali, ivi compresa la relazione finale del responsabile del procedimento protocollo n. 18282 del 14 marzo 2018.

Ha chiesto, altresì, il risarcimento del danno.

A sostegno dell’impugnazione interposta ha dedotto la seguente unica articolata censura:

1) eccesso di potere per illogica presupposizione in fatto; difetto di motivazione; illogica e/o errata e/o insufficiente motivazione; inesistenza dell’assenza del vincolo fiduciario; irrilevanza del debito tributario; violazione del principio di proporzionalità; violazione dell’art 97 della Costituzione.



Si è costituita in giudizio, per il tramite dell'Avvocatura distrettuale erariale, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli - Ufficio dei monopoli di Taranto, contestando in toto le avverse pretese e chiedendo la reiezione del gravame.

Con decreto 16 aprile 2018, n. 193, il Presidente della Terza Sezione di questo Tribunale amministrativo regionale, «Vista l'istanza di misure cautelari monocratiche proposta dalla Società ricorrente, ai sensi dell'art. 56 cod. proc. amm.», «Considerato che, a prescindere da ogni questione sull'esistenza del *fumus boni juris* (che, nel caso di specie, appare opportuno riservare al Collegio, all'esito della completa esplicazione del contraddittorio tra le parti in causa), tenuto conto delle peculiarità fattuali della vicenda concreta in questione e ravvisandosi la presenza dell'allegato pregiudizio di estrema gravità ed urgenza tale da non consentire dilazione nemmeno sino alla prossima Camera di consiglio della Sezione, si ritiene opportuno giungere alla trattazione collegiale dell'istanza cautelare proposta "re adhuc integra"», ha accolto l'istanza di misure cautelari urgenti presidenziali proposta dalla Società ricorrente e, per l'effetto, ha sospeso provvisoriamente l'efficacia del provvedimento impugnato.

Con «memoria» depositata agli atti del giudizio in data 28 maggio 2018, parte ricorrente ha prospettato dubbi di costituzionalità in ordine all'art. 75 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000, chiedendo, «se del caso, previa sospensione della decisione impugnata, la rimessione degli atti alla Corte costituzionale per lo esame della questione di legittimità costituzionale dedotta in via di eccezione» (essenzialmente, sotto il profilo della violazione dei canoni di ragionevolezza, proporzionalità e uguaglianza - articoli 3 e 97 della Costituzione).

Alla pubblica udienza del 3 luglio 2018, all'esito della rinuncia all'istanza cautelare alla Camera di consiglio del 2 maggio 2018, su richiesta di parte, la causa è stata introitata per la decisione.

2. — Rileva, innanzitutto, il Collegio che l'impugnato diniego risulta motivato dalla pubblica amministrazione (a seguito delle osservazioni prodotte in data 19 febbraio 2018, atteso che, come evidenziato dalla Società ricorrente, «rispetto alle originarie contestazioni di presunti debiti tributari a carico della scrivente società, A.A.M.M.S. ha condiviso ed accettato le controdeduzioni riguardo alle cartelle di pagamento n. 106 2017 000 6743691 notificata in data 25.08.2017 e n. 106 2017 000 1521442 notificata il 10 aprile 2017, limitando la motivazione del rigetto alla sola cartella esattoriale n. 10620170008340463 notificata il 10 novembre 2017, di euro 150,89») sulla scorta della (e limitatamente alla) omessa dichiarazione, da parte dell'istante, di taluni debiti verso l'Erario (e cioè, la preesistenza di una cartella di pagamento, emessa dall'Agenzia delle entrate - Agente della riscossione, per l'omesso pagamento dei diritti annuali della Camera di commercio, dell'importo totale di euro 150,89, inclusi oneri di riscossione e diritti di notifica), ai sensi, sostanzialmente (a ben vedere), dell'art. 75 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.

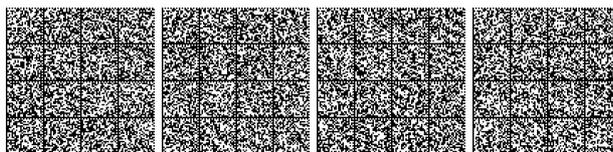
È opportuno rammentare che l'art. 75 («Decadenza dai benefici») del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 («Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa») dispone che:

«1. Fermo restando quanto previsto dall'art. 76, qualora dal controllo di cui all'art. 71 emerga la non veridicità del contenuto della dichiarazione, il dichiarante decade dai benefici eventualmente conseguenti al provvedimento emanato sulla base della dichiarazione non veritiera».

La granitica giurisprudenza formatasi in «*subiecta materia*» (*ex plurimis*, Consiglio di Stato, Sezione Quinta, 9 aprile 2013, n. 1933) ha osservato che il su riportato art. 75 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000 «si inserisce in un contesto in cui alla dichiarazione sullo *status* o sul possesso di determinati requisiti è attribuita funzione probatoria, da cui il dovere del dichiarante di affermare il vero.

Ne consegue che la dichiarazione "non veritiera" al di là dei profili penali, ove ricorrano i presupposti del reato di falso, nell'ambito della disciplina dettata dalla legge n. 445 del 2000, preclude al dichiarante il raggiungimento dello scopo cui era indirizzata la dichiarazione o comporta la decadenza dall'utilitas conseguita per effetto del mendacio».

Pertanto, «In tale contesto normativo, in cui la "dichiarazione falsa o non veritiera" opera come fatto, perde rilevanza l'elemento soggettivo ovvero il dolo o la colpa del dichiarante» (Consiglio di Stato, Sezione Quinta, cit., n. 1933/2013), «poiché, se così fosse, verrebbe meno la *ratio* della disciplina che è volta a semplificare l'azione amministrativa, facendo leva sul principio di autoresponsabilità del dichiarante» (Consiglio di Stato, Sezione Quinta, 27 aprile 2012, n. 2447): sicchè ogni eventuale ulteriore circostanza, «senz'altro rilevante in sede penale, in quanto ostativa alla configurazione del falso ideologico, attesa la mancanza dell'elemento soggettivo, ovvero della volontà cosciente e non coartata di compiere il fatto e della consapevolezza di agire contro il dovere giuridico di dichiarare il vero, non assume rilievo nell'ambito della legge n. 445 del 2000, in cui il mendacio rileva quale inidoneità della dichiarazione allo scopo cui è diretto» (Consiglio di Stato, Sezione Quinta, cit., n. 1933/2013).



Ai sensi della normativa generale di cui all'art. 75 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445 del 2000, quindi, «la non veridicità di quanto autodichiarato rileva sotto un profilo oggettivo e conduce alla decadenza dei benefici ottenuti con l'autodichiarazione non veritiera»; così la sentenza 13 settembre 2016, n. 9699) (T.A.R. Lazio, Roma, Sezione Terza ter, 24 maggio 2017, n. 6207), «senza che tale disposizione lasci margine di discrezionalità alle Amministrazioni (cfr: ad es. CdS 1172\2017)» (T.A.R. Liguria, Genova, Sezione Prima, 14 giugno 2017, n. 534).

In definitiva, per effetto della suddetta esegesi consolidata (tale da assurgere al rango di «diritto vivente», sicchè neppure è possibile per il Tribunale operare una c.d. «interpretazione costituzionalmente conforme»):

l'applicazione dell'art. 75 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000 comporta l'automatizzata decadenza dal beneficio eventualmente già conseguito, non residuando, nell'applicazione della predetta norma, alcun margine di discrezionalità alle PP.AA. che, in sede di controllo (d'ufficio) ex art. 71 del medesimo Testo Unico, si avvedano della (oggettiva) non veridicità delle autodichiarazioni, posto che tale norma prescinde, per la sua applicazione, dalla condizione soggettiva del dichiarante, attestandosi (unicamente) sul dato oggettivo della non veridicità, rispetto al quale risulta, peraltro, del tutto irrilevante il complesso delle giustificazioni addotte dal dichiarante medesimo;

parimenti, tale disposizione, nel contemplare la decadenza dai benefici conseguenti al provvedimento emanato sulla base delle dichiarazioni non veritiere, impedisce (ovviamente e a fortiori, come nel caso di specie) anche l'emanazione del provvedimento (ampliativo) di accoglimento dell'istanza tendente ad ottenere i benefici dalla pubblica amministrazione.

3. — Tuttavia, la predetta norma (art. 75 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000), intesa alla stregua dell'illustrato «diritto vivente», nel suo meccanico automatismo legale (del tutto decontestualizzato dal caso specifico) e nella sua assoluta rigidità applicativa (che non conosce eccezioni), sembra al Collegio incostituzionale, per violazione dei principi di ragionevolezza, proporzionalità e uguaglianza sanciti dall'art. 3 della Costituzione.

4. — Ed invero, «il giudizio di ragionevolezza, lungi dal comportare il ricorso a criteri di valutazione assoluti e astrattamente prefissati, si svolge attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti. Sicché, ... l'impossibilità di fissare in astratto un punto oltre il quale scelte di ordine quantitativo divengono manifestamente arbitrarie e, come tali, costituzionalmente illegittime, non può essere validamente assunta come elemento connotativo di un giudizio di merito, essendo un tratto che si riscontra ... anche nei giudizi di ragionevolezza.

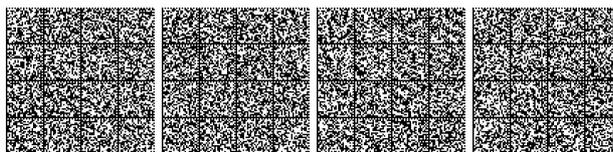
Del resto,, le censure di merito non comportano valutazioni strutturalmente diverse, sotto il profilo logico, dal procedimento argomentativo proprio dei giudizi valutativi implicati dal sindacato di legittimità, differenziandosene, piuttosto, per il fatto che in quest'ultimo le regole o gli interessi che debbono essere assunti come parametro del giudizio sono formalmente sanciti in norme di legge o della Costituzione» (Corte costituzionale, 22 dicembre 1988, n. 1130).

In conclusione:

per un verso, il giudizio di ragionevolezza della norma di legge deve essere necessariamente ancorato al criterio di proporzionalità, rappresentando quest'ultimo «diretta espressione del generale canone di ragionevolezza (ex art. 3 Cost.)» (Corte costituzionale, 1° giugno 1995, n. 220);

per altro verso, la ragionevolezza va intesa come forma di razionalità pratica (tenuto conto, appunto, «delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti» - Corte costituzionale, cit., n. 1130/1988), non riducibili alla mera (e sola) astratta razionalità sillogistica — deduttiva e logico — formale, laddove (invece) la ragione (pratica e concreta) deve essere aperta all'impatto che su di essa esplica il caso, il fatto, il dato di realtà (che diventa esperienza giuridica), solo così potendo (doverosamente) valutarsi l'adeguatezza del mezzo al fine, la ragionevolezza «intrinseca», in uno agli (eventuali) esiti ed effetti sproporzionati e/o paradossali che possono concretamente derivare da una regola generale apparentemente ed astrattamente logica.

In tal senso, il giudizio di ragionevolezza, lungi dal limitarsi alla (sola) valutazione della singola situazione oggetto della specifica controversia da cui sorge il giudizio incidentale di legittimità costituzionale, si appalesa idoneo (traendo spunto da quest'ultima) a vagliare gli effetti della legge sull'intera realtà sociale che la legge medesima è chiamata a regolare, anche in funzione dell'«esigenza di conformità dell'ordinamento a valori di giustizia e di equità» ... ed a criteri di coerenza logica, teleologica, che costituisce un presidio contro l'eventuale manifesta irrazionalità o iniquità delle conseguenze della stessa» (sentenza n. 87 del 2012) (Corte costituzionale, sentenza 10 giugno 2014, n. 162).



E tanto anche confrontando i benefici che derivano dall'adozione, per dir così, «neutra» del provvedimento con i suoi «costi», e valutando l'eventuale inadeguata penalizzazione degli altri diritti e interessi di rango costituzionale contestualmente in gioco (bilanciamento).

5. — Orbene, l'illustrata fattispecie di «automatismo legislativo» di cui all'art. 75 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000, intesa alla stregua del «diritto vivente», non sfugge, ad avviso meditato del Collegio, a forti dubbi di incostituzionalità per violazione dei principi di proporzionalità, ragionevolezza e uguaglianza, di cui all'art. 3 della Costituzione.

5.1 — Ed invero, le conseguenze decadenziali (definitive) dal beneficio (peraltro, *latu sensu* sanzionatorie), legate alla non veridicità obiettiva della dichiarazione, e, *a fortiori*, l'impedimento a conseguire il beneficio medesimo, ai sensi del citato art. 75 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000, appaiono al Tribunale irragionevoli e incostituzionali, contrastando con il principio di proporzione, che è alla base della razionalità che, a sua volta, informa il principio di uguaglianza sostanziale, ex art. 3 della Costituzione.

E tanto ove si considerino (innanzitutto e in via dirimente) il meccanico automatismo legale (del tutto «slegato» dalla fattispecie concreta) e l'assoluta rigidità applicativa della norma in questione, che (da un lato) impone tout court (senza alcun distinguo, né gradazione) la decadenza dal beneficio (o l'impedimento al conseguimento dello stesso), a prescindere dall'effettiva gravità del fatto contestato (sia per le fattispecie in cui la dichiarazione non veritiera riveste un'incidenza del tutto marginale rispetto all'interesse pubblico perseguito dalla pubblica amministrazione, sia per quelle nelle quali tale dichiarazione risulta in netto contrasto con tale interesse, riservando, quindi, il medesimo trattamento a situazioni di oggettiva diversa gravità), e (dall'altro) non consente di escludere nemmeno le ipotesi di non veridicità delle autodichiarazioni su aspetti di minima rilevanza concreta (come, appunto, nel caso di cui al presente giudizio), con ogni possibile (e finanche prevedibile) abnormità e sproporzione delle relative conseguenze, rispetto al reale disvalore del fatto commesso.

5.2 — Sotto altro profilo, inoltre, l'assoluta rigidità applicativa dell'art. 75 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000 appare eccessiva, in quanto non consente (parimenti irragionevolmente e inadeguatamente) di valutare l'elemento soggettivo (dolo - la c.d. coscienza e volontà di immutare il vero — ovvero colpa, grave o meno — nell'ipotesi di fatto dovuto a mera leggerezza o negligenza dell'agente) della dichiarazione (oggettivamente) non veritiera, nella naturale (e contestuale) sede del procedimento amministrativo (o anche, laddove la pubblica amministrazione lo ritenga, nell'ambito del pertinente giudizio penale).

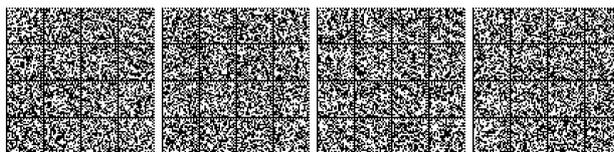
5.3 — Né può ritenersi che i suddetti dubbi di costituzionalità possano essere superati facendo leva sulla *ratio* sottesa alla disposizione di che trattasi, rinvenibile, secondo il diritto «vivente» (*cf.*, *ex plurimis*, Consiglio di Stato, Sezione Quinta, cit., n. 2447/2012), nel principio generale di semplificazione amministrativa (cui si accompagna l'affermazione dell'autoresponsabilità — «oggettiva» — del dichiarante).

È ben vero, infatti, che l'art. 75 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000 debba qualificarsi quale norma generale di semplificazione amministrativa.

Tuttavia, proprio in quanto tale, la suddetta norma, se, da un lato, è sicuramente volta a rendere più efficiente ed efficace l'azione dell'Amministrazione pubblica (buon andamento, ai sensi dell'art. 97 della Costituzione), dall'altro è (altrettanto inequivocabilmente) finalizzata a garantire i diritti dei singoli costituzionalmente tutelati e di volta in volta coinvolti nel procedimento amministrativo attivato (e nell'ambito del quale sono state rese le autodichiarazioni medesime): si pensi, ad esempio, al diritto allo studio (art. 34), al diritto alla salute (art. 32), al diritto al lavoro (articoli 4 e 35), al diritto all'assistenza sociale (art. 38), al diritto di iniziativa economica privata (art. 41, come nel caso di specie).

Sicchè, anche nella prospettiva del necessario bilanciamento degli interessi costituzionali coinvolti (nonché della massima espansione possibile delle relative tutele), il rigido automatismo applicativo (in uno ai correlati e definitivi effetti preclusivi e/o decadenziali) si rivela, in concreto, lesivo del doveroso equilibrio fra le diverse esigenze in gioco, e persino tale da pregiudicare definitivamente proprio quei diritti costituzionali del singolo alla cui migliore e più rapida realizzazione la norma di semplificazione *de qua* è, in definitiva, finalizzata.

E tanto viepiù allorchè si consideri che l'art. 40 («Certificati») del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 («Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa»), come modificato dall'art. 15, comma 1, lettera *a*), legge 12 novembre 2011, n. 183, ha disposto che «01. Le certificazioni rilasciate dalla pubblica amministrazione in ordine a stati, qualità personali e fatti sono valide e utilizzabili solo nei rapporti tra privati. Nei rapporti con gli organi della pubblica amministrazione e i gestori di pubblici servizi i certificati e gli atti di notorietà sono sempre sostituiti dalle dichiarazioni di cui agli articoli 46 e 47» e che «02. Sulle certificazioni da produrre ai soggetti privati è apposta, a pena di nullità, la dicitura: "Il presente certificato non può essere prodotto agli organi della pubblica amministrazione o ai privati gestori di pubblici servizi"»: sicchè, in definitiva, essendo il privato obbligato, e non più (meramente) facultato, a presentare alle PP.AA. le «dichiarazioni di



cui agli articoli 46 e 47», la semplificazione *de qua* si risolve, in ultima analisi, per un verso, nella (sicura) diminuzione degli adempimenti a carico dell'Amministrazione pubblica (a fronte dei controlli d'ufficio, «anche a campione», ai sensi dell'art. 71 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000), e, per altro verso, nell'eccessiva (considerate le conseguenze automatiche derivanti dall'eventuale dichiarazione non veritiera, ex art. 75 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000) autoresponsabilità («oggettiva») del privato medesimo.

6. — Pertanto, rispetto ad una disposizione — l'art. 75 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000 —, nel significato in cui essa «vive» nella (costante) applicazione giudiziale, il Collegio non può che sollevare la questione di legittimità costituzionale, tenuto conto, per quanto innanzi esposto, che la stessa appare non superabile in via interpretativa (in ragione, appunto, del «diritto vivente») e non manifestamente infondata.

7. — Inoltre, l'intervento del Giudice delle leggi appare assolutamente necessario nella presente controversia, non potendosi prescindere dalla definizione (necessariamente e logicamente pregiudiziale) di tale questione ai fini della decisione del presente giudizio, in quanto, nell'ipotesi in cui il citato art. 75 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000 dovesse essere dichiarato incostituzionale, verrebbe meno l'unico presupposto normativo posto, sostanzialmente (a ben vedere), a fondamento del gravato diniego, nel mentre, in caso contrario, il gravame sarebbe infondato alla stregua delle censure formulate dalla parte ricorrente.

8. — Il Collegio, in conclusione, ritiene che la questione di legittimità costituzionale, per contrasto con i principi di ragionevolezza, proporzionalità e uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, dell'art. 75 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, sia rilevante (sussistendo, appunto, il nesso di assoluta pregiudizialità tra la soluzione della prospettata questione di legittimità costituzionale e la decisione del presente giudizio) e non manifestamente infondata, e debba, conseguentemente, essere rimessa all'esame della Corte costituzionale, mentre il giudizio in corso deve essere sospeso fino alla decisione della Consulta.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia Lecce - Sezione Terza, pronunciando sul ricorso indicato in epigrafe, sospende il giudizio e solleva questione di legittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, nei sensi e termini di cui in motivazione, dell'art. 75 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

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

Così deciso in Lecce nella Camera di consiglio del giorno 3 luglio 2018 con l'intervento dei magistrati:

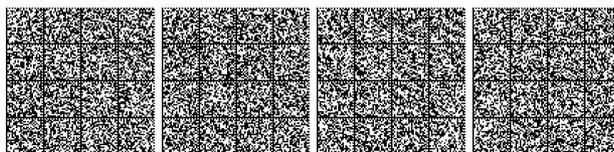
Enrico d'Arpe, Presidente;

Maria Luisa Rotondano, primo referendario, estensore;

Anna Abbate, referendario.

Il Presidente: D'ARPE

L'estensore: ROTONDANO



N. 28

Ordinanza del 25 ottobre 2018 del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia - Sezione di Lecce sul ricorso proposto da Vaccari Concetta contro Agenzia delle dogane e dei monopoli - Ufficio dei monopoli per la Puglia, la Basilicata e il Molise - Sezione operativa territoriale di Lecce e Ministero dell'economia e delle finanze.

Documentazione amministrativa - Dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell'atto di notorietà - Controlli - Dichiarazione non veritiera - Decadenza dai benefici.

- Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 ("Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa (Testo A)"), art. 75.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA PUGLIA

LECCE - SEZIONE TERZA

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 1594 del 2017, proposto da:

Vaccari Concetta, rappresentata e difesa dall'Avvocato Mario Petrachi, con domicilio digitale come da P.E.C. da registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Mario Petrachi in Acquarica Del Capo, Corso G. Matteotti, n. 28;

contro Agenzia delle dogane e dei monopoli - Ufficio dei monopoli per la Puglia, la Basilicata e il Molise - Sezione operativa territoriale di Lecce, Ministero dell'economia e delle finanze, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliata *ex lege* in Lecce, Piazza S. Oronzo;

per l'annullamento:

della determinazione n. 522 del 25 settembre 2017 dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli - Ufficio dei monopoli per la Puglia, la Basilicata e il Molise - Sezione operativa territoriale di Lecce di rigetto dell'istanza di rinnovo per il biennio 2017/2019 del patentino n. 403067 per la vendita dei generi di monopolio presso la Sala giochi ubicata in Acquarica del Capo (Lecce) in Piazza Costituzione n. 6;

di tutti quanti gli altri atti comunque presupposti, connessi e/o consequenziali del medesimo procedimento, e, in particolare, ove occorra:

della comunicazione di avvio del procedimento, ai sensi dell'art. 7 della legge n. 241/1990, a firma del responsabile del procedimento prot. n. 51098 del 6 luglio 2017.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli - Ufficio dei monopoli per la Puglia, la Basilicata e il Molise - Sezione operativa territoriale di Lecce e del Ministero dell'economia e delle finanze;

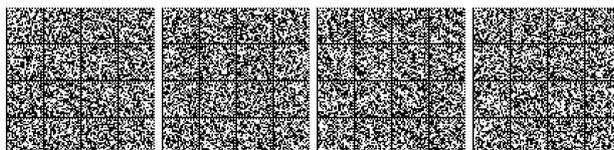
Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 luglio 2018 la dott.ssa Maria Luisa Rotondano e uditi per le parti l'avvocato M. Petrachi e l'Avvocato dello Stato G. Marzo;

FATTO E DIRITTO

1. — Con l'atto introduttivo del presente giudizio, ritualmente notificato il 29 novembre 2017 e depositato il 28 dicembre 2017, la ricorrente — già titolare di patentino per la vendita di generi di monopolio, operativo presso la Sala — giochi ubicata in Acquarica del Capo (Lecce) alla Piazza Costituzione, n. 6 — ha impugnato, domandandone l'annullamento:

1) la determinazione n. 522 del 25 settembre 2017, con cui l'Agenzia delle dogane e dei monopoli - Ufficio dei monopoli per la Puglia, la Basilicata e il Molise - Sezione operativa territoriale di Lecce, in riscontro all'«istanza di rinnovo presentata in data 12 giugno 2017, acquisita al protocollo n. 44251 del 14 giugno 2017, con allegata, così come previsto dal decreto ministeriale n. 38/13, art. 9, comma 1, una dichiarazione sostitutiva di atto notorio attestante i dati e le informazioni di cui all'art. 8, comma 3, dello stesso decreto»;



«Valutato ai fini dell'adozione del provvedimento i dati e le informazioni di cui all'art. 8, comma 3, del succitato decreto riportate nella dichiarazione sostitutiva;

Verificato con nota n. 46625 del 21 giugno 2017 la veridicità di quanto dichiarato al punto *h*) dell'atto notorio presentato a corredo dell'istanza ovvero di non avere pendenze fiscali e/o morosità verso l'erario o verso il concessionario della riscossione definitivamente accertate;

Preso atto della nota pervenuta in data 22 giugno 2017 con protocollo n. 47144 nella quale il concessionario della riscossione comunicava "... soggetto con carichi scaduti";

Vista la nota protocollo n. 51098 del 6 luglio 2017 con la quale si metteva al corrente la parte di quanto segnalato dal concessionario, non corrispondente a quanto dichiarato dalla stessa nell'atto notorio pervenuto in data 19 giugno 2017 con numero di protocollo 45813, incorrendo in quanto previsto dall'art. 76 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000 in merito ad una dichiarazione risultata non veritiera;

Visto che nella stessa nota si dava la possibilità di presentare eventuali osservazioni o documentazioni atte a "dimostrare che la data della notifica dei carichi attualmente sospesi è successiva alla data dell'autocertificazione presentata ovvero in caso contrario che l'adesione alla definizione agevolata è antecedente alla data della stessa autocertificazione";

Vista l'autorizzazione provvisoria alla prosecuzione della vendita rilasciata in data 10 luglio 2017 con protocollo n. 52190 nelle more dell'istruttoria;

Visto che la parte, in risposta alla succitata nota n. 51098 del 6 luglio 2017, in data 21 luglio 2017 protocollo 55415, depositava memorie in merito con allegata copia dell'istanza di rateizzazione» (per un «importo complessivo di euro 4.007,02» — *cfi*: la richiesta di dilazione del 7 luglio 2017, allegata sub 9 al deposito dell'Avvocatura erariale del 9 gennaio 2018);

«Considerata l'ulteriore integrazione documentale fatta pervenire in data 19 settembre 2017, con protocollo n. 67521 del 20 settembre 2017, consistente nella copia di numero 4 estratti di ruolo relativi ad altrettante cartelle di pagamento, intestati alla sig.ra Vaccari Concetta, con riportato per ognuno la data della notifica, tutte antecedenti quella relativa all'atto notorio presentato;

Visto che nella stessa integrazione veniva depositato un piano di ammortamento con copia di ricevuta di avvenuto pagamento delle prime due rate rispettivamente in data 11 settembre 2017 e 19 settembre 2017;

Considerato che quanto sopra riportato confermava, nell'insieme, quanto rilevato da questo Ufficio;

Considerato, pertanto, quanto emerso dal controllo della veridicità presso l'Agente della riscossione in merito a quanto dichiarato nell'atto notorio presentato ovvero la presenza di pendenze verso il Concessionario;

Considerato che nell'atto notorio la presenza di tali situazioni debitorie non erano state segnalate al punto *h*) dello stesso;

Considerato che per quanto sopra l'istante è incorso in quanto previsto dall'art. 76 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000 in merito ad una dichiarazione risultata non veritiera»;

ha determinato il rigetto dell'istanza di rinnovo del patentino (di cui in premessa);

2) tutti quanti gli altri atti comunque presupposti, connessi e/o consequenziali del medesimo procedimento, e, in particolare, ove occorra, la comunicazione, ai sensi dell'art. 7 della legge n. 241/1990, del Responsabile del Procedimento prot. n. 51098 del 6 luglio 2017.

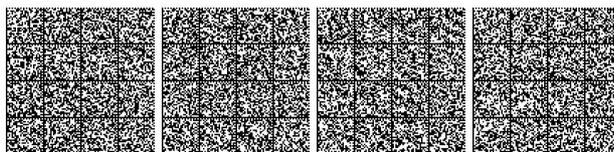
A sostegno dell'impugnazione interposta ha dedotto la seguente unica articolata censura:

1) difetto di motivazione sui presupposti di fatto e di diritto, violazione di legge con riferimento agli articoli 71, 75 e 76 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000, violazione del principio «*tempus regit actum*» e dell'art. 7, comma 3, lettera *g*) del decreto ministeriale n. 38 del 2013, illogicità e contraddittorietà dell'azione amministrativa, sproporzione della sanzione.

Si è costituita in giudizio, per il tramite dell'Avvocatura distrettuale erariale, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli - Ufficio dei monopoli per la Puglia, la Basilicata e il Molise - Sezione operativa territoriale di Lecce, contestando in toto le avverse pretese e chiedendo la reiezione del gravame.

Alla pubblica udienza del 3 luglio 2018, su richiesta di parte, la causa è stata introitata per la decisione.

2. — Rileva, innanzitutto, il Collegio che l'impugnato diniego risulta motivato dalla pubblica amministrazione resistente sulla scorta dell'omessa dichiarazione, da parte dell'istante, di taluni debiti verso l'Erario (e cioè, la preesistenza di talune cartelle di pagamento, come risultante dalla nota P.E.C. pervenuta dall'Agenzia delle entrate - Riscossione in data 22 giugno 2017 e viste le osservazioni del 21 luglio 2017, con allegata copia dell'istanza di rateizzazione, omettendo qualsiasi valutazione sull'entità — minima o meno — dei relativi importi e, quindi, in maniera del tutto automatica), ai sensi, sostanzialmente (a ben vedere), dell'art. 75 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000 n. 445.



È opportuno rammentare che l'art. 75 («Decadenza dai benefici») del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 («Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa») dispone che:

«1. Fermo restando quanto previsto dall'art. 76, qualora dal controllo di cui all'art. 71 emerga la non veridicità del contenuto della dichiarazione, il dichiarante decade dai benefici eventualmente conseguenti al provvedimento emanato sulla base della dichiarazione non veritiera».

La granitica giurisprudenza formatasi in «*subiecta materia*» (*ex plurimis*, Consiglio di Stato, Sezione Quinta, 9 aprile 2013, n. 1933) ha osservato che il su riportato art. 75 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000 «si inserisce in un contesto in cui alla dichiarazione sullo status o sul possesso di determinati requisiti è attribuita funzione probatoria, da cui il dovere del dichiarante di affermare il vero.

Ne consegue che la dichiarazione “non veritiera” al di là dei profili penali, ove ricorrano i presupposti del reato di falso, nell'ambito della disciplina dettata dalla legge n. 445 del 2000, preclude al dichiarante il raggiungimento dello scopo cui era indirizzata la dichiarazione o comporta la decadenza dall'*utilitas* conseguita per effetto del mendacio».

Pertanto, «In tale contesto normativo, in cui la “dichiarazione falsa o non veritiera” opera come fatto, perde rilevanza l'elemento soggettivo ovvero il dolo o la colpa del dichiarante» (Consiglio di Stato, Sezione Quinta, cit., n. 1933/2013), «poiché, se così fosse, verrebbe meno la *ratio* della disciplina che è volta a semplificare l'azione amministrativa, facendo leva sul principio di autoresponsabilità del dichiarante» (Consiglio di Stato, Sezione Quinta, 27 aprile 2012, n. 2447): sicché ogni eventuale ulteriore circostanza, «senz'altro rilevante in sede penale, in quanto ostativa alla configurazione del falso ideologico, attesa la mancanza dell'elemento soggettivo, ovvero della volontà cosciente e non coartata di compiere il fatto e della consapevolezza di agire contro il dovere giuridico di dichiarare il vero, non assume rilievo nell'ambito della legge n. 445 del 2000, in cui il mendacio rileva quale inidoneità della dichiarazione allo scopo cui è diretto» (Consiglio di Stato, Sezione Quinta, cit., n. 1933/2013).

Ai sensi della normativa generale di cui all'art. 75 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445 del 2000, quindi, «la non veridicità di quanto autodichiarato rileva sotto un profilo oggettivo e conduce alla decadenza dei benefici ottenuti con l'autodichiarazione non veritiera»; così la sentenza 13 settembre 2016, n. 9699) (T.A.R. Lazio, Roma, Sezione Terza ter, 24 maggio 2017, n. 6207), «senza che tale disposizione lasci margine di discrezionalità alle Amministrazioni (cfr: ad es. CdS 1172/2017)» (T.A.R. Liguria, Genova, Sezione Prima, 14 giugno 2017, n. 534).

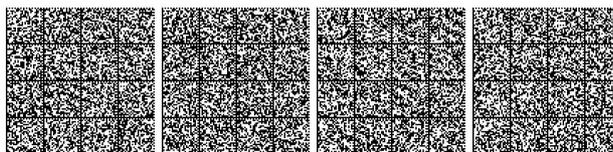
In definitiva, per effetto della suddetta esegesi consolidata (tale da assurgere al rango di «diritto vivente», sicché neppure è possibile per il Tribunale operare una c.d. «interpretazione costituzionalmente conforme»):

l'applicazione dell'art. 75 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000 comporta l'automatica decadenza dal beneficio eventualmente già conseguito, non residuando, nell'applicazione della predetta norma, alcun margine di discrezionalità alle PP.AA. che, in sede di controllo (d'ufficio) ex art. 71 del medesimo Testo Unico, si avvedano della (oggettiva) non veridicità delle autodichiarazioni, posto che tale norma prescinde, per la sua applicazione, dalla condizione soggettiva del dichiarante, attestandosi (unicamente) sul dato oggettivo della non veridicità, rispetto al quale risulta, peraltro, del tutto irrilevante il complesso delle giustificazioni adottate dal dichiarante medesimo;

parimenti, tale disposizione, nel contemplare la decadenza dai benefici conseguenti al provvedimento emanato sulla base delle dichiarazioni non veritiere, impedisce (ovviamente e a fortiori, come nel caso di specie) anche l'emanazione del provvedimento (ampliativo) di accoglimento dell'istanza tendente ad ottenere i benefici dalla pubblica amministrazione.

3. — Tuttavia, la predetta norma (art. 75 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000), intesa alla stregua dell'illustrato «diritto vivente», nel suo meccanico automatismo legale (del tutto decontestualizzato dal caso specifico) e nella sua assoluta rigidità applicativa (che non conosce eccezioni), sembra al Collegio incostituzionale, per violazione dei principi di ragionevolezza, proporzionalità e uguaglianza sanciti dall'art. 3 della Costituzione.

4. — Ed invero, «il giudizio di ragionevolezza, lungi dal comportare il ricorso a criteri di valutazione assoluti e astrattamente prefissati, si svolge attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti. Sicché, ... l'impossibilità di fissare in astratto un punto oltre il quale scelte di ordine quantitativo divengono manifestamente arbitrarie e, come tali, costituzionalmente illegittime, non può essere validamente assunta come elemento connotativo di un giudizio di merito, essendo un tratto che si riscontra ... anche nei giudizi di ragionevolezza.



Del resto, ..., le censure di merito non comportano valutazioni strutturalmente diverse, sotto il profilo logico, dal procedimento argomentativo proprio dei giudizi valutativi implicati dal sindacato di legittimità, differenziandosene, piuttosto, per il fatto che in quest'ultimo le regole o gli interessi che debbono essere assunti come parametro del giudizio sono formalmente sanciti in norme di legge o della Costituzione» (Corte costituzionale, 22 dicembre 1988, n. 1130).

In conclusione:

per un verso, il giudizio di ragionevolezza della norma di legge deve essere necessariamente ancorato al criterio di proporzionalità, rappresentando quest'ultimo «diretta espressione del generale canone di ragionevolezza (ex art. 3 Cost.)» (Corte costituzionale, 1° giugno 1995, n. 220);

per altro verso, la ragionevolezza va intesa come forma di razionalità pratica (tenuto conto, appunto, «delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti» — Corte costituzionale, cit., n. 1130/1988), non riducibili alla mera (e sola) astratta razionalità sillogistica — deduttiva e logico - formale, laddove (invece) la ragione (pratica e concreta) deve essere aperta all'impatto che su di essa esplica il caso, il fatto, il dato di realtà (che diventa esperienza giuridica), solo così potendo (doverosamente) valutarsi l'adeguatezza del mezzo al fine, la ragionevolezza «intrinseca», in uno agli (eventuali) esiti ed effetti sproporzionati e/o paradossali che possono concretamente derivare da una regola generale apparentemente ed astrattamente logica.

In tal senso, il giudizio di ragionevolezza, lungi dal limitarsi alla (sola) valutazione della singola situazione oggetto della specifica controversia da cui sorge il giudizio incidentale di legittimità costituzionale, si appalesa idoneo (traendo spunto da quest'ultima) a vagliare gli effetti della legge sull'intera realtà sociale che la legge medesima è chiamata a regolare, anche in funzione dell'«esigenza di conformità dell'ordinamento a valori di giustizia e di equità» ... ed a criteri di coerenza logica, teleologica, che costituisce un presidio contro l'eventuale manifesta irrazionalità o iniquità delle conseguenze della stessa» (sentenza n. 87 del 2012) (Corte costituzionale, sentenza 10 giugno 2014, n. 162).

E tanto anche confrontando i benefici che derivano dall'adozione, per dir così, «neutra» del provvedimento con i suoi «costi», e valutando l'eventuale inadeguata penalizzazione degli altri diritti e interessi di rango costituzionale contestualmente in gioco (bilanciamento).

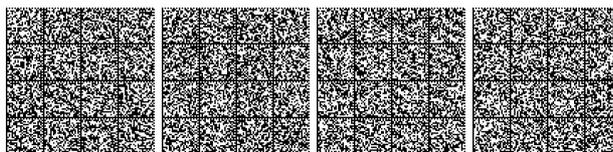
5. — Orbene, l'illustrata fattispecie di «automatismo legislativo» di cui all'art. 75 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000, intesa alla stregua del «diritto vivente», non sfugge, ad avviso meditato del Collegio, a forti dubbi di incostituzionalità per violazione dei principi di proporzionalità, ragionevolezza e uguaglianza, di cui all'art. 3 della Costituzione.

5.1 — Ed invero, le conseguenze decadenziali (definitive) dal beneficio (peraltro, *latu sensu* sanzionatorie), legate alla non veridicità obiettiva della dichiarazione, e, a fortiori, l'impedimento a conseguire il beneficio medesimo, ai sensi del citato art. 75 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000, appaiono al Tribunale irragionevoli e incostituzionali, contrastando con il principio di proporzionalità, che è alla base della razionalità che, a sua volta, informa il principio di uguaglianza sostanziale, ex art. 3 della Costituzione.

E tanto ove si considerino (innanzitutto e in via dirimente) il meccanico automatismo legale (del tutto «slegato» dalla fattispecie concreta) e l'assoluta rigidità applicativa della norma in questione, che (da un lato) impone tout court (senza alcun distinguo, né gradazione) la decadenza dal beneficio (o l'impedimento al conseguimento dello stesso), a prescindere dall'effettiva gravità del fatto contestato (sia per le fattispecie in cui la dichiarazione non veritiera riveste un'incidenza del tutto marginale rispetto all'interesse pubblico perseguito dalla pubblica amministrazione, sia per quelle nelle quali tale dichiarazione risulta in netto contrasto con tale interesse, riservando, quindi, il medesimo trattamento a situazioni di oggettiva diversa gravità), e (dall'altro) non consente di escludere nemmeno le ipotesi di non veridicità delle autodichiarazioni su aspetti di minima rilevanza concreta, con ogni possibile (e finanche prevedibile) abnormità e sproporzionalità delle relative conseguenze, rispetto al reale disvalore del fatto commesso.

5.2 — Sotto altro profilo, inoltre, l'assoluta rigidità applicativa dell'art. 75 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000 appare eccessiva, in quanto non consente (parimenti irragionevolmente e inadeguatamente) di valutare l'elemento soggettivo (dolo — la c.d. coscienza e volontà di immutare il vero — ovvero colpa, grave o meno — nell'ipotesi di fatto dovuto a mera leggerezza o negligenza dell'agente) della dichiarazione (oggettivamente) non veritiera, nella naturale (e contestuale) sede del procedimento amministrativo (o anche, laddove la pubblica amministrazione lo ritenga, nell'ambito del pertinente giudizio penale).

5.3 — Né può ritenersi che i suddetti dubbi di costituzionalità possano essere superati facendo leva sulla *ratio* sottesa alla disposizione di che trattasi, rinvenibile, secondo il diritto «vivente» (*cf.*, *ex plurimis*, Consiglio di Stato, Sezione Quinta, cit., n. 2447/2012), nel principio generale di semplificazione amministrativa (cui si accompagna l'affermazione dell'autoresponsabilità — «oggettiva» — del dichiarante).



È ben vero, infatti, che l'art. 75 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000 debba qualificarsi quale norma generale di semplificazione amministrativa.

Tuttavia, proprio in quanto tale, la suddetta norma, se, da un lato, è sicuramente volta a rendere più efficiente ed efficace l'azione dell'Amministrazione pubblica (buon andamento, ai sensi dell'art. 97 della Costituzione), dall'altro è (altrettanto inequivocabilmente) finalizzata a garantire i diritti dei singoli costituzionalmente tutelati e di volta in volta coinvolti nel procedimento amministrativo attivato (e nell'ambito del quale sono state rese le autodichiarazioni medesime): si pensi, ad esempio, al diritto allo studio (art. 34), al diritto alla salute (art. 32), al diritto al lavoro (articoli 4 e 35), al diritto all'assistenza sociale (art. 38), al diritto di iniziativa economica privata (art. 41, come nel caso di specie).

Sicché, anche nella prospettiva del necessario bilanciamento degli interessi costituzionali coinvolti (nonché della massima espansione possibile delle relative tutele), il rigido automatismo applicativo (in uno ai correlati e definitivi effetti preclusivi e/o decadenziali) si rivela, in concreto, lesivo del doveroso equilibrio fra le diverse esigenze in gioco, e persino tale da pregiudicare definitivamente proprio quei diritti costituzionali del singolo alla cui migliore e più rapida realizzazione la norma di semplificazione *de qua* è, in definitiva, finalizzata.

E tanto viepiù allorchè si consideri che l'art. 40 («Certificati») del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 («Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa»), come modificato dall'art. 15, comma 1, lettera *a*), legge 12 novembre 2011, n. 183, ha disposto che «01. Le certificazioni rilasciate dalla pubblica amministrazione in ordine a stati, qualità personali e fatti sono valide e utilizzabili solo nei rapporti tra privati. Nei rapporti con gli organi della pubblica amministrazione e i gestori di pubblici servizi i certificati e gli atti di notorietà sono sempre sostituiti dalle dichiarazioni di cui agli articoli 46 e 47» e che «02. Sulle certificazioni da produrre ai soggetti privati è apposta, a pena di nullità, la dicitura: “Il presente certificato non può essere prodotto agli organi della pubblica amministrazione o ai privati gestori di pubblici servizi”»: sicché, in definitiva, essendo il privato obbligato, e non più (meramente) facultato, a presentare alle PP.AA. le «dichiarazioni di cui agli articoli 46 e 47», la semplificazione *de qua* si risolve, in ultima analisi, per un verso, nella (sicura) diminuzione degli adempimenti a carico dell'amministrazione pubblica (a fronte dei controlli d'ufficio, «anche a campione», ai sensi dell'art. 71 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000), e, per altro verso, nell'eccessiva (considerate le conseguenze automatiche derivanti dall'eventuale dichiarazione non veritiera, ex art. 75 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000) autoresponsabilità («oggettiva») del privato medesimo.

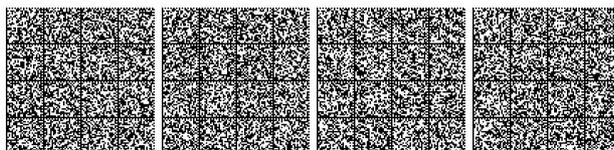
6. — Pertanto, rispetto ad una disposizione — l'art. 75 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000 —, nel significato in cui essa «vive» nella (costante) applicazione giudiziale, il Collegio non può che sollevare la questione di legittimità costituzionale, tenuto conto, per quanto innanzi esposto, che la stessa appare non superabile in via interpretativa (in ragione, appunto, del «diritto vivente») e non manifestamente infondata.

7. — Inoltre, l'intervento del Giudice delle leggi appare assolutamente necessario nella presente controversia, non potendosi prescindere dalla definizione (necessariamente e logicamente pregiudiziale) di tale questione ai fini della decisione del presente giudizio (in cui viene all'esame, per l'appunto, una fattispecie nella quale la pubblica amministrazione ha fatto pedissequa ed automatica applicazione della norma in questione, a prescindere da qualsivoglia valutazione in ordine all'entità — minima o meno — dei debiti erariali emersi nel caso concreto), in quanto, nell'ipotesi in cui il citato art. 75 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000 dovesse essere dichiarato incostituzionale, verrebbe meno l'unico presupposto normativo posto, sostanzialmente (a ben vedere), a fondamento del gravato diniego, nel mentre, in caso contrario, il gravame sarebbe infondato alla stregua delle censure formulate dalla parte ricorrente.

8. — Il Collegio, in conclusione, ritiene che la questione di legittimità costituzionale, per contrasto con i principi di ragionevolezza, proporzionalità e uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, dell'art. 75 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, sia rilevante (sussistendo, appunto, il nesso di assoluta pregiudizialità tra la soluzione della prospettata questione di legittimità costituzionale e la decisione del presente giudizio) e non manifestamente infondata, e debba, conseguentemente, essere rimessa all'esame della Corte costituzionale, mentre il giudizio in corso deve essere sospeso fino alla decisione della Consulta.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia Lecce - Sezione Terza, pronunciando sul ricorso indicato in epigrafe, sospende il giudizio e solleva questione di legittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, nei sensi e termini di cui in motivazione, dell'art. 75 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.



Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

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

Così deciso in Lecce nella Camera di consiglio del giorno 3 luglio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Enrico d'Arpe, Presidente;

Maria Luisa Rotondano, primo referendario, estensore;

Anna Abbate, referendario.

Il Presidente: D'ARPE

L'estensore: ROTONDANO

19C00039

n. 29

Ordinanza del 24 aprile 2018 del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia - Sezione di Lecce sul ricorso proposto da Candita Tommaso contro Agenzia delle dogane e dei monopoli - Ufficio dei monopoli per la Puglia, la Basilicata e il Molise - Sezione operativa territoriale di Brindisi.

Documentazione amministrativa - Dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell'atto di notorietà - Controlli - Dichiarazione non veritiera - Decadenza dai benefici.

- Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 ("Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa (Testo A)"), art. 75.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA PUGLIA

LECCE - SEZIONE TERZA

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 386 del 2018, proposto da Candita Tommaso, rappresentato e difeso dall'avvocato Euprepio Curto, con domicilio digitale come da P.E.C. da registri di giustizia;

contro Agenzia delle dogane e dei monopoli - Ufficio dei monopoli per la Puglia, la Basilicata e il Molise - Sezione operativa territoriale di Brindisi, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliata *ex lege* in Lecce, Piazza S. Oronzo;

per l'annullamento:

del provvedimento n. 24 del 7 febbraio 2018 dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli - Ufficio dei monopoli per la Puglia, la Basilicata e il Molise - Sezione operativa territoriale di Brindisi;

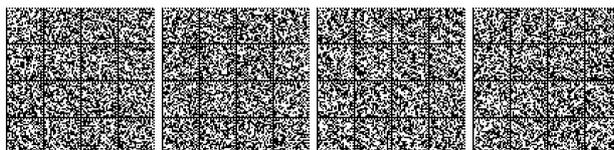
di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli - Ufficio dei monopoli per la Puglia, la Basilicata e il Molise - Sezione operativa territoriale di Brindisi;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 luglio 2018 la dott.ssa Maria Luisa Rotondano e uditi per le parti l'avvocato E. Curto e l'Avvocato dello Stato G. Marzo.



FATTO E DIRITTO

1. — Con l'atto introduttivo del presente giudizio, ritualmente notificato il 28 marzo 2018 e depositato il 12 aprile 2018, il ricorrente — già titolare di patentino per la vendita di generi di monopolio, nell'esercizio bar ubicato in Francavilla Fontana alla via Oria, n. 99 — ha impugnato, domandandone l'annullamento:

1) il provvedimento n. 24 del 7 febbraio 2018, con cui l'Agenzia delle dogane e dei monopoli - Ufficio dei monopoli per la Puglia, la Basilicata e il Molise - Sezione operativa territoriale di Brindisi, in riscontro all'istanza del 1° dicembre 2017 per il rinnovo biennale del citato patentino:

«Atteso che il Consiglio di Stato nella sentenza n. 2028/15 ha motivato: “Il rinnovo non è altro, in relazione alla durata biennale del titolo, che un rinnovato rilascio, onde devono logicamente ritenersi necessari a tal fini anche i presupposti normativi richiesti per quest'ultimo alla data in cui il rinnovo è richiesto”;

Visto l'ormai consolidato orientamento della giustizia amministrativa e da ultimo il Tribunale amministrativo regionale Lecce, con sentenza n. 2466/15, secondo cui il rinnovo del patentino non è ancorato al solo profilo della verifica del reddito, ma costituisce un nuovo momento di valutazione di tutti i requisiti di legittimità ed opportunità del punto vendita;

Vista la documentazione allegata all'istanza e valutati i dati riportati nella dichiarazione sostitutiva di atto notorio resa dall'istante che dichiarava, tra l'altro, “di non avere pendenze fiscali e/o morosità verso l'Erario o verso il Concessionario della riscossione definitivamente accertate o risultanti da sentenze non impugnabili”;

Vista la nota P.E.C. prot. n. 88059 del 18 dicembre 2017 con la quale si chiedeva all'Agenzia delle entrate - Riscossione, se il sig. Candita Tommaso “..... avesse pendenze fiscali e/o morosità verso l'Erario o verso il Concessionario della Riscossione definitivamente accertate o risultanti da sentenze non impugnabili....” come dichiarato dallo stesso ai sensi dell'art. 11 del decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 403;

Vista la nota P.E.C. pervenuta da Agenzia entrate - Riscossione in data 20 dicembre 2017, assunta al prot. n. 88865», con la quale la stessa comunicava l'esistenza, a carico del ricorrente, di talune cartelle di pagamento;

«Viste le osservazioni pervenute in data 15 gennaio 2018» (da cui risulta, per talune cartelle l'avvenuta presentazione della domanda di definizione agevolata, per altra cartella la proposizione di ricorso, e per altre ancora l'intenzione di presentare — «sarà presentata» — domanda di definizione agevolata) e «... Considerato che la succitata documentazione non ha fornito elementi nuovi, tali da consentire una rivalutazione della decisione presa;

Considerato quanto emerso dal controllo della veridicità presso l'Agente della riscossione in merito a quanto dichiarato nell'atto notorio presentato ovvero la presenza di pendenze verso il Concessionario;

Considerato che nell'atto notorio la presenza di tali situazioni debitorie non regolarizzate non erano state segnalate al punto 7) dello stesso;

Considerato, pertanto, che il Titolare dell'autorizzazione è incorso in quanto previsto dall'art. 76 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000 in merito ad una dichiarazione risultata non veritiera”;

ha determinato la reiezione dell'istanza di rinnovo del patentino (di cui in premessa) e la contestuale soppressione del patentino n. 200094/BR di che trattasi;

2) ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale.

A sostegno dell'impugnazione interposta ha dedotto:

1) difetto e carenza di motivazione, violazione e falsa applicazione dell'art. 76 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000;

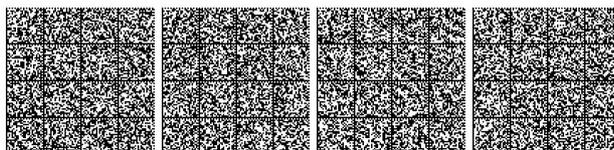
2) eccesso di potere sotto il profilo del travisamento dei fatti e illogicità manifesta;

3) violazione del principio di ragionevolezza e proporzionalità.

Si è costituita in giudizio, per il tramite dell'Avvocatura distrettuale erariale, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli - Ufficio dei monopoli per la Puglia, la Basilicata e il Molise - Sezione operativa territoriale di Brindisi, contestando in toto le avverse pretese e chiedendo la reiezione del gravame.

Con «memoria conclusionale» depositata agli atti del giudizio in data 29 maggio 2018, parte ricorrente ha prospettato dubbi di costituzionalità in ordine all'art. 75 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000, chiedendo che l'adito Tribunale voglia, «in qualsiasi caso, in relazione alla natura e agli effetti dell'art. 76 decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000, e, più complessivamente, all'intera normativa applicata, dichiarare esistenti profili di dubbia costituzionalità».

Alla pubblica udienza del 3 luglio 2018, su richiesta di parte, la causa è stata introitata per la decisione.



2. — Rileva, innanzitutto, il Collegio che l'impugnato diniego risulta motivato dalla pubblica amministrazione resistente sulla scorta dell'omessa dichiarazione, da parte dell'istante, di taluni debiti verso l'Erario (e cioè, la preesistenza di talune cartelle di pagamento, come risultante dalla nota P.E.C. pervenuta dall'Agenzia delle entrate - Riscossione in data 20 dicembre 2017 e viste le osservazioni ricevute in data 15 gennaio 2018, da cui risulta, per talune cartelle l'avvenuta presentazione della domanda di definizione agevolata, per altra cartella la proposizione di ricorso, e per altre ancora l'intenzione di presentare domanda di definizione agevolata, omettendo qualsiasi valutazione sull'entità — minima o meno — dei relativi importi e, quindi, in maniera del tutto automatica), ai sensi, sostanzialmente (a ben vedere), dell'art. 75 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000 n. 445.

È opportuno rammentare che l'art. 75 («Decadenza dai benefici») del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 («Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa») dispone che:

«1. Fermo restando quanto previsto dall'art. 76, qualora dal controllo di cui all'art. 71 emerga la non veridicità del contenuto della dichiarazione, il dichiarante decade dai benefici eventualmente conseguenti al provvedimento emanato sulla base della dichiarazione non veritiera».

La granitica giurisprudenza formatasi in «*subiecta materia*» (ex plurimis, Consiglio di Stato, Sezione Quinta, 9 aprile 2013, n. 1933) ha osservato che il su riportato art. 75 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000 «si inserisce in un contesto in cui alla dichiarazione sullo *status* o sul possesso di determinati requisiti è attribuita funzione probatoria, da cui il dovere del dichiarante di affermare il vero.

Ne consegue che la dichiarazione “non veritiera” al di là dei profili penali, ove ricorrano i presupposti del reato di falso, nell'ambito della disciplina dettata dalla legge n. 445 del 2000, preclude al dichiarante il raggiungimento dello scopo cui era indirizzata la dichiarazione o comporta la decadenza dall'*utilitas* conseguita per effetto del mendacio».

Pertanto, «In tale contesto normativo, in cui la “dichiarazione falsa o non veritiera” opera come fatto, perde rilevanza l'elemento soggettivo ovvero il dolo o la colpa del dichiarante» (Consiglio di Stato, Sezione Quinta, cit., n. 1933/2013), «poiché, se così fosse, verrebbe meno la *ratio* della disciplina che è volta a semplificare l'azione amministrativa, facendo leva sul principio di autoresponsabilità del dichiarante» (Consiglio di Stato, Sezione Quinta, 27 aprile 2012, n. 2447): sicchè ogni eventuale ulteriore circostanza, «senz'altro rilevante in sede penale, in quanto ostativa alla configurazione del falso ideologico, attesa la mancanza dell'elemento soggettivo, ovvero della volontà cosciente e non coartata di compiere il fatto e della consapevolezza di agire contro il dovere giuridico di dichiarare il vero, non assume rilievo nell'ambito della legge n. 445 del 2000, in cui il mendacio rileva quale inidoneità della dichiarazione allo scopo cui è diretto» (Consiglio di Stato, Sezione Quinta, cit., n. 1933/2013).

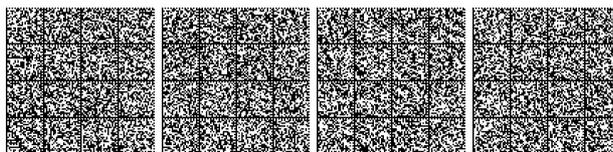
Ai sensi della normativa generale di cui all'art. 75 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445 del 2000, quindi, «la non veridicità di quanto autodichiarato rileva sotto un profilo oggettivo e conduce alla decadenza dei benefici ottenuti con l'autodichiarazione non veritiera»; così la sentenza 13 settembre 2016, n. 9699 (T.A.R. Lazio, Roma, Sezione Terza ter, 24 maggio 2017, n. 6207), «senza che tale disposizione lasci margine di discrezionalità alle Amministrazioni (cfr. ad es. CdS 1172\2017)» (T.A.R. Liguria, Genova, Sezione Prima, 14 giugno 2017, n. 534).

In definitiva, per effetto della suddetta esegesi consolidata (tale da assurgere al rango di «diritto vivente»), sicchè neppure è possibile per il Tribunale operare una c.d. «interpretazione costituzionalmente conforme»:

l'applicazione dell'art. 75 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000 comporta l'automatica decadenza dal beneficio eventualmente già conseguito, non residuando, nell'applicazione della predetta norma, alcun margine di discrezionalità alle PP.AA. che, in sede di controllo (d'ufficio) ex art. 71 del medesimo Testo Unico, si avvedano della (oggettiva) non veridicità delle autodichiarazioni, posto che tale norma prescinde, per la sua applicazione, dalla condizione soggettiva del dichiarante, attestandosi (unicamente) sul dato oggettivo della non veridicità, rispetto al quale risulta, peraltro, del tutto irrilevante il complesso delle giustificazioni addotte dal dichiarante medesimo;

parimenti, tale disposizione, nel contemplare la decadenza dai benefici conseguenti al provvedimento emanato sulla base delle dichiarazioni non veritiere, impedisce (ovviamente e a fortiori, come nel caso di specie) anche l'emanazione del provvedimento (ampliativo) di accoglimento dell'istanza tendente ad ottenere i benefici dalla pubblica amministrazione.

3. — Tuttavia, la predetta norma (art. 75 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000), intesa alla stregua dell'illustrato «diritto vivente», nel suo meccanico automatismo legale (del tutto decontestualizzato dal caso specifico) e nella sua assoluta rigidità applicativa (che non conosce eccezioni), sembra al Collegio inconstituzionale, per violazione dei principi di ragionevolezza, proporzionalità e uguaglianza sanciti dall'art. 3 della Costituzione.



4. — Ed invero, «il giudizio di ragionevolezza, lungi dal comportare il ricorso a criteri di valutazione assoluti e astrattamente prefissati, si svolge attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti. Sicché, ... l'impossibilità di fissare in astratto un punto oltre il quale scelte di ordine quantitativo divengono manifestamente arbitrarie e, come tali, costituzionalmente illegittime, non può essere validamente assunta come elemento connotativo di un giudizio di merito, essendo un tratto che si riscontra ... anche nei giudizi di ragionevolezza.

Del resto, ..., le censure di merito non comportano valutazioni strutturalmente diverse, sotto il profilo logico, dal procedimento argomentativo proprio dei giudizi valutativi implicati dal sindacato di legittimità, differenziandosi, piuttosto, per il fatto che in quest'ultimo le regole o gli interessi che debbono essere assunti come parametro del giudizio sono formalmente sanciti in norme di legge o della Costituzione» (Corte costituzionale, 22 dicembre 1988, n. 1130).

In conclusione:

per un verso, il giudizio di ragionevolezza della norma di legge deve essere necessariamente ancorato al criterio di proporzionalità, rappresentando quest'ultimo «diretta espressione del generale canone di ragionevolezza (ex art. 3 Cost.)» (Corte costituzionale, 1° giugno 1995, n. 220);

per altro verso, la ragionevolezza va intesa come forma di razionalità pratica (tenuto conto, appunto, «delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti» - Corte costituzionale, cit., n. 1130/1988), non riducibili alla mera (e sola) astratta razionalità sillogistico - deduttiva e logico - formale, laddove (invece) la ragione (pratica e concreta) deve essere aperta all'impatto che su di essa esplica il caso, il fatto, il dato di realtà (che diventa esperienza giuridica), solo così potendo (doverosamente) valutarsi l'adeguatezza del mezzo al fine, la ragionevolezza «intrinseca», in uno agli (eventuali) esiti ed effetti sproporzionati e/o paradossali che possono concretamente derivare da una regola generale apparentemente ed astrattamente logica.

In tal senso, il giudizio di ragionevolezza, lungi dal limitarsi alla (sola) valutazione della singola situazione oggetto della specifica controversia da cui sorge il giudizio incidentale di legittimità costituzionale, si appalesa idoneo (traendo spunto da quest'ultima) a vagliare gli effetti della legge sull'intera realtà sociale che la legge medesima è chiamata a regolare, anche in funzione dell'«esigenza di conformità dell'ordinamento a valori di giustizia e di equità» ... ed a criteri di coerenza logica, teleologica , che costituisce un presidio contro l'eventuale manifesta irrazionalità o iniquità delle conseguenze della stessa» (sentenza n. 87 del 2012)» (Corte costituzionale, sentenza 10 giugno 2014, n. 162).

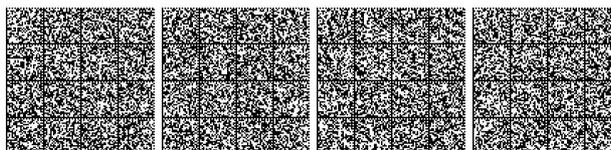
E tanto anche confrontando i benefici che derivano dall'adozione, per dir così, «neutra» del provvedimento con i suoi «costi», e valutando l'eventuale inadeguata penalizzazione degli altri diritti e interessi di rango costituzionale contestualmente in gioco (bilanciamento).

5. — Orbene, l'illustrata fattispecie di «automatismo legislativo» di cui all'art. 75 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000, intesa alla stregua del «diritto vivente», non sfugge, ad avviso meditato del Collegio, a forti dubbi di incostituzionalità per violazione dei principi di proporzionalità, ragionevolezza e uguaglianza, di cui all'art. 3 della Costituzione.

5.1 — Ed invero, le conseguenze decadenziali (definitive) dal beneficio (peraltro, *latu sensu* sanzionatorie), legate alla non veridicità obiettiva della dichiarazione, e, a fortiori, l'impedimento a conseguire il beneficio medesimo, ai sensi del citato art. 75 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000, appaiono al Tribunale irragionevoli e incostituzionali, contrastando con il principio di proporzione, che è alla base della razionalità che, a sua volta, informa il principio di uguaglianza sostanziale, ex art. 3 della Costituzione.

E tanto ove si considerino (innanzitutto e in via dirimente) il meccanico automatismo legale (del tutto «slegato» dalla fattispecie concreta) e l'assoluta rigidità applicativa della norma in questione, che (da un lato) impone tout court (senza alcun distinguo, né gradazione) la decadenza dal beneficio (o l'impedimento al conseguimento dello stesso), a prescindere dall'effettiva gravità del fatto contestato (sia per le fattispecie in cui la dichiarazione non veritiera riveste un'incidenza del tutto marginale rispetto all'interesse pubblico perseguito dalla pubblica amministrazione, sia per quelle nelle quali tale dichiarazione risulta in netto contrasto con tale interesse, riservando, quindi, il medesimo trattamento a situazioni di oggettiva diversa gravità), e (dall'altro) non consente di escludere nemmeno le ipotesi di non veridicità delle autodichiarazioni su aspetti di minima rilevanza concreta, con ogni possibile (e finanche prevedibile) abnormità e sproporzione delle relative conseguenze, rispetto al reale disvalore del fatto commesso.

5.2 — Sotto altro profilo, inoltre, l'assoluta rigidità applicativa dell'art. 75 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000 appare eccessiva, in quanto non consente (parimenti irragionevolmente e inadeguatamente) di valutare l'elemento soggettivo (dolo — la c.d. coscienza e volontà di immutare il vero — ovvero colpa, grave o meno



— nell'ipotesi di fatto dovuto a mera leggerezza o negligenza dell'agente) della dichiarazione (oggettivamente) non veritiera, nella naturale (e contestuale) sede del procedimento amministrativo (o anche, laddove la pubblica amministrazione lo ritenga, nell'ambito del pertinente giudizio penale).

5.3 — Né può ritenersi che i suddetti dubbi di costituzionalità possano essere superati facendo leva sulla *ratio* sottesa alla disposizione di che trattasi, rinvenibile, secondo il diritto «vivente» (*cf.*, *ex plurimis*, Consiglio di Stato, Sezione Quinta, cit., n. 2447/2012), nel principio generale di semplificazione amministrativa (cui si accompagna l'affermazione dell'autoresponsabilità — «oggettiva» — del dichiarante).

È ben vero, infatti, che l'art. 75 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000 debba qualificarsi quale norma generale di semplificazione amministrativa.

Tuttavia, proprio in quanto tale, la suddetta norma, se, da un lato, è sicuramente volta a rendere più efficiente ed efficace l'azione dell'Amministrazione pubblica (buon andamento, ai sensi dell'art. 97 della Costituzione), dall'altro è (altrettanto inequivocabilmente) finalizzata a garantire i diritti dei singoli costituzionalmente tutelati e di volta in volta coinvolti nel procedimento amministrativo attivato (e nell'ambito del quale sono state rese le autodichiarazioni medesime): si pensi, ad esempio, al diritto allo studio (art. 34), al diritto alla salute (art. 32), al diritto al lavoro (articoli 4 e 35), al diritto all'assistenza sociale (art. 38), al diritto di iniziativa economica privata (art. 41, come nel caso di specie).

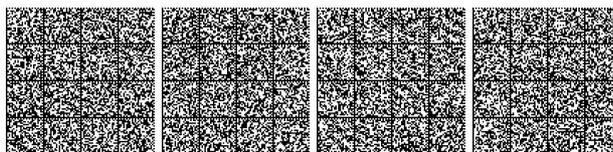
Sicchè, anche nella prospettiva del necessario bilanciamento degli interessi costituzionali coinvolti (nonché della massima espansione possibile delle relative tutele), il rigido automatismo applicativo (in uno ai correlati e definitivi effetti preclusivi e/o decadenziali) si rivela, in concreto, lesivo del doveroso equilibrio fra le diverse esigenze in gioco, e persino tale da pregiudicare definitivamente proprio quei diritti costituzionali del singolo alla cui migliore e più rapida realizzazione la norma di semplificazione *de qua* è, in definitiva, finalizzata.

E tanto viepiù allorchè si consideri che l'art. 40 («Certificati») del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 («Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa»), come modificato dall'art. 15, comma 1, lettera *a*), legge 12 novembre 2011, n. 183, ha disposto che «01. Le certificazioni rilasciate dalla pubblica amministrazione in ordine a stati, qualità personali e fatti sono valide e utilizzabili solo nei rapporti tra privati. Nei rapporti con gli organi della pubblica amministrazione e i gestori di pubblici servizi i certificati e gli atti di notorietà sono sempre sostituiti dalle dichiarazioni di cui agli articoli 46 e 47» e che «02. Sulle certificazioni da produrre ai soggetti privati è apposta, a pena di nullità, la dicitura: "Il presente certificato non può essere prodotto agli organi della pubblica amministrazione o ai privati gestori di pubblici servizi"»: sicchè, in definitiva, essendo il privato obbligato, e non più (meramente) facultato, a presentare alle PP.AA. le «dichiarazioni di cui agli articoli 46 e 47», la semplificazione *de qua* si risolve, in ultima analisi, per un verso, nella (sicura) diminuzione degli adempimenti a carico dell'amministrazione pubblica (a fronte dei controlli d'ufficio, «anche a campione», ai sensi dell'art. 71 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000), e, per altro verso, nell'eccessiva (considerate le conseguenze automatiche derivanti dall'eventuale dichiarazione non veritiera, ex art. 75 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000) autoresponsabilità («oggettiva») del privato medesimo.

6. — Pertanto, rispetto ad una disposizione — l'art. 75 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000 —, nel significato in cui essa «vive» nella (costante) applicazione giudiziale, il Collegio non può che sollevare la questione di legittimità costituzionale, tenuto conto, per quanto innanzi esposto, che la stessa appare non superabile in via interpretativa (in ragione, appunto, del «diritto vivente») e non manifestamente infondata.

7. — Inoltre, l'intervento del Giudice delle leggi appare assolutamente necessario nella presente controversia, non potendosi prescindere dalla definizione (necessariamente e logicamente pregiudiziale) di tale questione ai fini della decisione del presente giudizio (in cui viene all'esame, per l'appunto, una fattispecie nella quale la pubblica amministrazione ha fatto pedissequa ed automatica applicazione della norma in questione, a prescindere da qualsivoglia valutazione in ordine all'entità — minima o meno — dei debiti erariali emersi nel caso concreto), in quanto, nell'ipotesi in cui il citato art. 75 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000 dovesse essere dichiarato incostituzionale, verrebbe meno l'unico presupposto normativo posto, sostanzialmente (a ben vedere), a fondamento del gravato diniego, nel mentre, in caso contrario, il gravame sarebbe infondato alla stregua delle censure formulate dalla parte ricorrente.

8. — Il Collegio, in conclusione, ritiene che la questione di legittimità costituzionale, per contrasto con i principi di ragionevolezza, proporzionalità e uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, dell'art. 75 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, sia rilevante (sussistendo, appunto, il nesso di assoluta pregiudizialità tra la soluzione della prospettata questione di legittimità costituzionale e la decisione del presente giudizio) e non manifestamente infondata, e debba, conseguentemente, essere rimessa all'esame della Corte costituzionale, mentre il giudizio in corso deve essere sospeso fino alla decisione della Consulta.



P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia Lecce - Sezione Terza, pronunciando sul ricorso indicato in epigrafe, sospende il giudizio e solleva questione di legittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, nei sensi e termini di cui in motivazione, dell'art. 75 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

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

Così deciso in Lecce nella Camera di consiglio del giorno 3 luglio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Enrico d'Arpe, Presidente;

Maria Luisa Rotondano, primo referendario, estensore;

Anna Abbate, referendario.

Il Presidente: D'ARPE

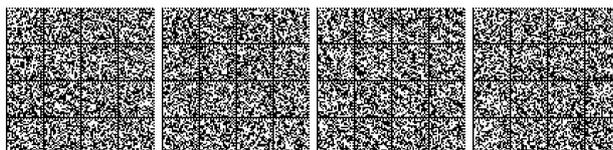
L'estensore: ROTONDANO

19C00040

LEONARDO CIRCELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2019-GUR-09) Roma, 2019 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





€ 6,00

