

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 160° - Numero 22

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

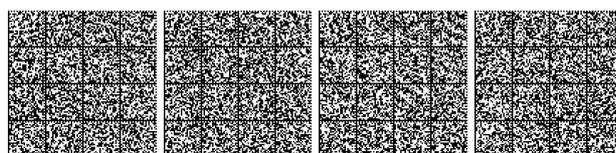
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 29 maggio 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. 123. Sentenza 2 aprile - 23 maggio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Regioni a statuto speciale - Procedura di variazione di denominazione dei comuni sui cui territori insistono insediamenti e/o bacini termali - Esclusione del referendum preventivo - Possibilità dell'aggiunta della parola "terme" alla propria denominazione, previa deliberazione del Consiglio comunale - Possibilità di manifestare il dissenso mediante presentazione di una petizione sottoscritta dagli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune interessato.

- Legge della Regione Siciliana 8 febbraio 2018, n. 1 (Variazione di denominazione dei comuni termali), artt. 1 e 2. Pag. 1

N. 124. Sentenza 20 marzo - 23 maggio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impugnazioni penali - Obbligo di rinnovazione dell'istruzione dibattimentale nel caso di appello del pubblico ministero contro una sentenza di proscioglimento per motivi attinenti alla valutazione della prova dichiarativa - Applicabilità, secondo il diritto vivente, anche nel caso di processo celebrato in primo grado con rito abbreviato.

- Codice di procedura penale, art. 603, comma 3-bis, come introdotto dall'art. 1, comma 58, della legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario)..... Pag. 6

N. 125. Ordinanza 20 marzo - 23 maggio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Amministrazione degli affari esteri - Modalità di determinazione del trattamento pensionistico del personale appartenente alla carriera diplomatica in servizio all'estero alla data del collocamento a riposo.

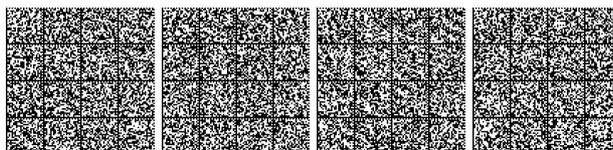
- Decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18 (Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri), art. 170, primo comma. Pag. 15

N. 126. Ordinanza 20 febbraio - 24 maggio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati tributari - Causa di non punibilità per pagamento del debito tributario prima della dichiarazione di apertura del dibattimento - Disciplina della proroga giudiziale del termine per l'estinzione del debito in caso di rateizzazione.

- Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), art. 13, comma 3, come sostituito dall'art. 11 del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 158 (Revisione del sistema sanzionatorio, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, della legge 11 marzo 2014, n. 23). Pag. 17



N. 127. Ordinanza 17 aprile - 24 maggio 2019

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Procedimento penale - Acquisizione di atti delle Commissioni parlamentari di inchiesta sottoposti a regime di segretezza - Diniego di desecretazione - Conflitto promosso dal pubblico ministero, in persona del Procuratore della Repubblica e del Procuratore aggiunto presso il Tribunale di Torino, nei confronti della Commissione bicamerale d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati, nonché della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

- Deliberazione del 3 maggio 2017 della Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati, relativa al mantenimento del regime di segretezza apposto sul verbale contenente l'audizione dell'ingegnere D. F. del 2 agosto 2016; non accoglimento dell'istanza di desecretazione inoltrata alla medesima Commissione dalla Procura di Torino in data 23 giugno 2017.

Pag. 21

N. 128. Sentenza 16 aprile - 28 maggio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Incremento dell'aliquota speciale applicabile per l'anno 2002 alle banche, agli altri enti e società finanziari e alle imprese di assicurazione.

- Legge della Regione Marche 19 dicembre 2001, n. 35 (Provvedimenti tributari in materia di addizionale regionale all'IRPEF, di tasse automobilistiche e di imposta regionale sulle attività produttive), art. 1, comma 6; legge della Regione Lazio 13 dicembre 2001, n. 34 (Disposizioni in materia di imposta regionale sulle attività produttive in attuazione del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446), art. 5, comma 1, e correlativa statuizione della Tabella A ad essa allegata; legge della Regione Siciliana 26 marzo 2002, n. 2 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2002), art. 7, comma 1.

Pag. 24

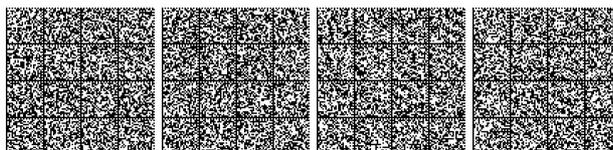
N. 129. Sentenza 16 aprile - 28 maggio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Gestione dei rifiuti - Attribuzione alla Regione Toscana di competenze già esercitate dalle Province.

- Legge della Regione Toscana 3 marzo 2015, n. 22, recante «Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province e sulle unioni e fusioni di comuni). Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 67/2003, 41/2005, 68/2011, 65/2014», art. 2, comma 1, lettera d), numero 1, nel testo modificato dall'art. 2, comma 1, della legge della Regione Toscana 30 ottobre 2015, n. 70 (Disposizioni in materia di riordino delle funzioni provinciali. Approvazione degli elenchi del personale delle province soggetto a trasferimento. Modifiche alle leggi regionali 22/2015, 39/2000 e 68/2011); legge della Regione Toscana 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati), art. 5, comma 1, lettere e) e p), nel testo modificato dall'art. 1 della legge della Regione Toscana 28 ottobre 2014, n. 61 (Norme per la programmazione e l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di gestione dei rifiuti. Modifiche alla l.r. 25/1998 e alla l.r. 10/2010) e dall'art. 2 della legge della Regione Toscana 24 febbraio 2016, n. 15 (Riordino delle funzioni amministrative in materia ambientale in attuazione della l.r. 22/2015 nelle materie rifiuti, tutela della qualità dell'aria, inquinamento acustico. Modifiche alle leggi regionali 25/1998, 89/1998, 9/2010, 69/2011 e 22/2015).

Pag. 33



N. 130. Sentenza 7 - 28 maggio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Istruzione pubblica - Disciplina transitoria di accesso ai ruoli di docente nella scuola secondaria - Concorso riservato ai titolari di abilitazione all'insegnamento - Esclusione del titolo di dottore di ricerca tra i requisiti di ammissione.

- Decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 59, recante «Riordino, adeguamento e semplificazione del sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria per renderlo funzionale alla valorizzazione sociale e culturale della professione, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera b), della legge 13 luglio 2015, n. 107», art. 17, commi 2, lettera b), e 3.

Pag. 40

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 41. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 marzo 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Impiego pubblico - Norme della Regione Liguria - Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 - Assunzione agli impieghi regionali - Calendario e svolgimento delle prove - Pubblicità delle prove scritte.

Impiego pubblico - Norme della Regione Liguria - Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 - Assunzione agli impieghi regionali - Selezione pubblica per assunzioni di personale a tempo determinato - Accertamento della conoscenza dell'uso delle apparecchiature e delle applicazioni informatiche più diffuse.

Impiego pubblico - Norme della Regione Liguria - Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 - Assunzione agli impieghi regionali - Selezione pubblica per assunzioni di personale a tempo determinato - Utilizzazione delle graduatorie.

Impiego pubblico - Norme della Regione Liguria - Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 - Assunzione agli impieghi regionali - Selezione pubblica per assunzioni di personale a tempo determinato - Utilizzazione delle graduatorie con riguardo ai candidati che si trovino nel periodo corrispondente all'interdizione anticipata dal lavoro e all'astensione obbligatoria per maternità.

Impiego pubblico - Norme della Regione Liguria - Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 - Assunzione agli impieghi regionali - Disposizioni di interpretazione autentica - Personale addetto alle attività di informazione e comunicazione assunto a contratto determinato anteriormente al 21 maggio 2018.

Pesca - Norme della Regione Liguria - Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 - Disciplina della pesca nelle acque interne - Previsione che costituisce immissione di specie ittiche il rilascio in natura di esemplari attualmente o potenzialmente interfecondi idonei a costituire popolazioni naturali in grado di autoriprodursi.

Caccia - Norme della Regione Liguria - Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 - Integrazione di due giornate settimanali per l'esercizio venatorio da appostamento alla fauna selvatica.

- Legge della Regione Liguria 27 dicembre 2018, n. 29 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2019), artt. 2, commi 1, 2, [nella parte in cui modifica l'art. 16, commi] 9, 10 e 11 [della legge della Regione Liguria 25 marzo 1996, n. 15 (Norme sull'assunzione agli impieghi regionali)]; 30; 35, commi 1 e 2; e 36.

Pag. 49



N. 42. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 marzo 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Paesaggio - Norme della Regione Puglia - Legge di stabilità regionale 2019 - Ulteriori contesti paesaggistici - Sistema sanzionatorio.

Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Legge di stabilità regionale 2019 - Previsione della destinazione di una dotazione finanziaria per assicurare il rimborso delle spese delle associazioni di volontariato impegnate nei centri di orientamento oncologico della Rete oncologica regionale.

Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Legge di stabilità regionale 2019 - Sostegno ai Comuni per la costruzione o il risanamento dei canili sanitari.

Impiego pubblico - Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Legge di stabilità regionale 2019 - Previsione della possibilità per alcune categorie di medici specialisti, di veterinari e personale laureato dirigente, titolari di incarico a tempo indeterminato non inferiore a trentotto ore settimanali e con almeno cinque anni di anzianità di servizio nella pubblica amministrazione, di essere inquadrati nei ruoli con il trattamento giuridico ed economico previsto dai contratti collettivi nazionali di lavoro della dirigenza.

Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Legge di stabilità regionale 2019 - Disposizioni per il potenziamento dell'assistenza psicologica.

Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Legge di stabilità regionale 2019 - Concessione di contributi straordinari ai Comuni per la realizzazione di campagne di sterilizzazione di cani patronali.

Imposte e tasse - Ambiente - Rifiuti - Norme della Regione Puglia - Legge di stabilità regionale 2019 - Smaltimento di rifiuti provenienti da fuori Regione - Riconoscimento a favore della Regione Puglia di oneri finanziari in misura pari a un incremento del 20 per cento della tariffa applicata dal soggetto gestore.

– Legge della Regione Puglia 28 dicembre 2018, n. 67 (“Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2019 e bilancio pluriennale 2019-2021 della Regione Puglia (Legge di stabilità regionale 2019”), artt. 15, 61, 66, [72,] 86, 93 e 102.....

Pag. 56

N. 43. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 marzo 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

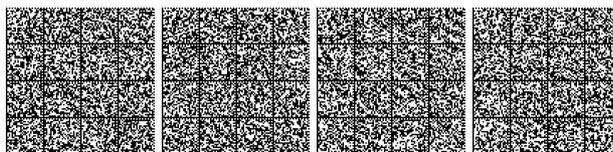
Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Legge di stabilità regionale 2019 - Disposizioni in materia di enti locali e politiche territoriali - Alienazione a prezzo simbolico alle onlus riconosciute dalla Regione degli immobili di proprietà in cui siano svolte attività di valenza sociale e assistenziale, di aggregazione giovanile e di assistenza all'infanzia e alla terza età.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Legge di stabilità regionale 2019 - Disposizioni in materia di sanità e politiche sociali - Autorizzazione della concessione di un contributo in favore delle associazioni onlus “operanti nelle attività di distribuzione di beni di prima necessità e favore degli indigenti per sostenere i costi di locazione di immobili adibiti in via esclusiva o principale ad esercizio di attività sociali”.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Legge di stabilità regionale 2019 - Concessione di contributi per la sterilizzazione dei cani e la prevenzione del randagismo alle associazioni di volontariato iscritte nel registro regionale e alle cooperative sociali che si occupano statutariamente di randagismo.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Legge di stabilità regionale 2019 - Disposizioni in materia di sanità e politiche sociali - Concessione di contributi in favore delle associazioni di tutela degli animali di affezione, iscritte nel registro regionale, per l'assistenza veterinaria e sterilizzazione dei gatti appartenenti alle colonie feline censite nel territorio regionale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Legge di stabilità regionale 2019 - Interventi rivolti agli autori di violenza di genere e nelle



relazioni affettive - Finanziamento dei centri antiviolenza promossi da enti, onlus e organizzazioni di volontariato.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Legge di stabilità regionale 2019 - Disposizioni in materia di accantonamenti a titolo di concorso alla finanza pubblica - Contributo alla finanza pubblica a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Legge di stabilità regionale 2019 - Disposizioni in materia di accantonamenti a carico della Regione autonoma Sardegna a titolo di concorso alla finanza pubblica - Previsione che il disavanzo di cui al comma 1 dell'art. 2 della legge regionale n. 40 del 2018 non costituisce impedimento ai fini dell'utilizzo del margine corrente consolidato quale copertura degli investimenti pluriennali.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Legge di stabilità regionale 2019 - Disposizioni in materia di sanità e politiche sociali - Stanziamenti di risorse per garantire al personale non dirigente del servizio sanitario regionale un'integrazione del trattamento accessorio.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Legge di stabilità regionale 2019 - Disposizioni in materia di personale - Disposizioni a seguito del trasferimento del personale delle autonomie locali nell'amministrazione regionale.

– Legge della Regione autonoma Sardegna 28 dicembre 2018, n. 48 (Legge di stabilità 2019), artt. 3, commi 1 e 6; 4, comma 26; 8, commi 18, 31, 34 e 35; 9; e 10, comma 10.

Pag. 63

N. 5. Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti depositato in cancelleria il 30 aprile 2019 (della Regione Puglia)

Consiglio regionale - Sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia - Bari, sezione prima, 21 dicembre 2019, n. 260 di annullamento del verbale n. 63 del 22 ottobre 2018 della VII Commissione consiliare permanente del Consiglio regionale della Puglia avente ad oggetto "rinnovo della composizione della VII Commissione consiliare permanente".

– Sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia - Bari, sezione prima, del 21 dicembre 2019, n. 260.

Pag. 68

N. 77. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria del 15 novembre 2018

Appalti pubblici - Codice dei contratti pubblici - Regime speciale degli affidamenti in house - Affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza - Previsione che le stazioni appaltanti diano conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato.

– Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), art. 192, comma 2.

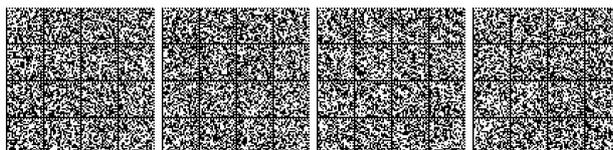
Pag. 73

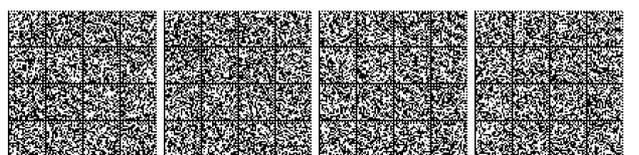
N. 78. Ordinanza della Corte dei conti - Sez. giurisdizionale per la Regione Campania del 24 gennaio 2019

Responsabilità amministrativa e contabile - Regolazione delle spese processuali - Preclusione per il giudice della possibilità di disporre la compensazione delle spese tra le parti in caso di sentenza che escluda definitivamente la responsabilità amministrativa per accertata insussistenza del danno, ovvero, della violazione degli obblighi di servizio, del nesso di causalità, del dolo o della colpa grave - Possibilità per il giudice di disporre la compensazione delle spese tra le parti in caso di soccombenza reciproca o di novità della questione trattata o di mutamento della giurisprudenza, ovvero nel caso di definizione del giudizio con la decisione di questioni pregiudiziali o preliminari.

– Decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124), art. 31, comma 2, in combinato disposto con il comma 3.

Pag. 79





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 123

Sentenza 2 aprile - 23 maggio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Regioni a statuto speciale - Procedura di variazione di denominazione dei comuni sui cui territori insistono insediamenti e/o bacini termali - Esclusione del referendum preventivo - Possibilità dell'aggiunta della parola "terme" alla propria denominazione, previa deliberazione del Consiglio comunale - Possibilità di manifestare il dissenso mediante presentazione di una petizione sottoscritta dagli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune interessato.

– Legge della Regione Siciliana 8 febbraio 2018, n. 1 (Variazione di denominazione dei comuni termali), artt. 1 e 2.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

SENTENZA

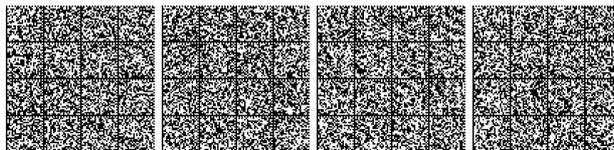
nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Siciliana 8 febbraio 2018, n. 1 (Variazione di denominazione dei comuni termali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 17-24 aprile 2018, depositato in cancelleria il 27 aprile 2018, iscritto al n. 34 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 23, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Udito nell'udienza pubblica del 2 aprile 2019 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

udito l'avvocato dello Stato Danilo Del Gaizo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 17-24 aprile 2018 e depositato il 27 aprile 2018 il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'art. 133, secondo comma, della Costituzione, «anche con riguardo» all'art. 14 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Conversione in legge costituzionale dello Statuto della Regione siciliana, approvato col decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455), questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Siciliana 8 febbraio 2018, n. 1 (Variazione di denominazione dei comuni termali).



2.- Premette il ricorrente che la legge reg. Siciliana n. 1 del 2018 ha apportato modifiche all'art. 8 della legge della Regione Siciliana 23 dicembre 2000, n. 30 (Norme sull'ordinamento degli enti locali), relativo alle «Variazioni territoriali e di denominazione dei comuni». Tale disposizione prevedeva originariamente, e continua a prevedere, al secondo comma, che «[l]e variazioni di denominazione dei comuni consistenti nel mutamento, parziale o totale, della precedente denominazione, sono anch'esse soggette a *referendum* sentita la popolazione dell'intero Comune». L'art. 1, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Siciliana n. 1 del 2018, ha aggiunto alla fine del comma sopra riportato le seguenti parole: «, fatta eccezione per i casi disciplinati dal comma 2-*bis*».

Lo stesso art. 1, comma 1, alla lettera *b*), ha introdotto, dopo il comma 2 dell'art. 8 della legge reg. Siciliana n. 30 del 2000, un comma 2-*bis*, così formulato: «Ai comuni sui cui territori insistono insediamenti e/o bacini termali è consentita l'aggiunta della parola "terme" alla propria denominazione, previa deliberazione del consiglio comunale adottata a maggioranza dei due terzi dei consiglieri. Entro sessanta giorni dalla pubblicazione della delibera nell'albo pretorio, i cittadini del comune interessato possono esprimere il proprio dissenso alla modifica di denominazione mediante la presentazione, alla sede dell'ente, di una petizione sottoscritta dagli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune. La mancata sottoscrizione della petizione equivale all'adesione alla modifica di denominazione. La delibera del consiglio comunale acquista efficacia alla scadenza del termine di cui al presente comma, a condizione che non sia stata presentata una petizione sottoscritta da almeno un quinto degli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune».

3.- Secondo il ricorrente, «[p]er effetto delle modifiche approvate», le variazioni delle denominazioni dei Comuni termali della Regione Siciliana, «consistenti nell'aggiunta della parola "terme" alla denominazione originaria», oltre ad essere approvate dal consiglio comunale con la maggioranza qualificata indicata dalla norma, «non sono più soggette a *referendum* preventivo, da indirsi obbligatoriamente e interessante la popolazione dell'intero comune». Da ciò conseguirebbe che gli abitanti del Comune la cui denominazione viene modificata non verrebbero consultati, ma potrebbero esprimere il proprio dissenso soltanto sottoscrivendo una petizione, da presentare entro sessanta giorni dalla pubblicazione nell'albo pretorio della relativa delibera. La mancata sottoscrizione della petizione, sulla base della semplice inerzia dei sottoscrittori, verrebbe equiparata ad una adesione alla modifica della denominazione. Inoltre, aggiunge l'Avvocatura generale dello Stato a sostegno della censura, la disposizione impugnata stabilisce che se la petizione non viene sottoscritta da un numero di cittadini superiore al quinto degli aventi diritto, la delibera diviene efficace.

4.- Le disposizioni di semplificazione della procedura di variazione della denominazione dei Comuni della Regione Siciliana, prevista dalle norme introdotte dalla legge reg. Siciliana n. 1 del 2018, violerebbero, secondo il ricorrente, l'art. 133, secondo comma, Cost., che, nell'attribuire alla Regione il potere di istituire nuovi Comuni e modificare le proprie circoscrizioni e denominazioni, prescrive che debbano essere «sentite le popolazioni interessate».

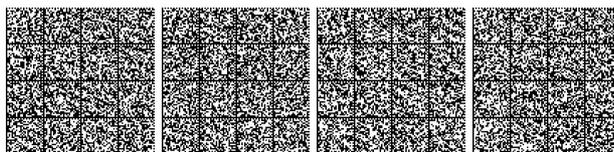
La costante giurisprudenza della Corte costituzionale avrebbe, infatti, precisato in proposito che sussiste un obbligo di fare ricorso alla «indispensabile forma che il *referendum* consultivo riveste per appagare l'esigenza partecipativa delle popolazioni interessate» (sono menzionate le sentenze n. 279 del 1994, n. 107 del 1983 e n. 204 del 1981). Inoltre, la Corte costituzionale avrebbe anche di recente precisato che la disposizione costituzionale, nella parte in cui riconosce «il principio di autodeterminazione delle popolazioni locali», vincola anche «le Regioni a statuto speciale» (è richiamata la sentenza n. 21 del 2018).

Del resto, con specifico riferimento all'applicazione dell'art. 133, secondo comma, Cost., alla Regione Siciliana, la Corte costituzionale avrebbe affermato che la parte di tale norma, diretta a garantire la partecipazione popolare delle comunità locali nei confronti delle stesse Regioni condiziona anche la potestà legislativa esclusiva della Regione Siciliana nella materia, «essendo chiaramente uno dei principi di portata generale che connotano il significato pluralistico della nostra democrazia» (è richiamata la sentenza n. 453 del 1989).

Pur se la Regione Siciliana gode, ai sensi dell'art. 14, lettera *o*), del proprio statuto, di competenza esclusiva in materia di «regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative», tale competenza deve esercitarsi «nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato».

Sostiene ancora il ricorrente che, secondo la giurisprudenza costituzionale, le Regioni a statuto speciale - seppur libere di dare attuazione a tale principio nelle forme ritenute più opportune, anche equivalenti a quella tipica del *referendum* - devono comunque «assicurare, con pari forza, la completa libertà di manifestazione dell'opinione da parte dei soggetti chiamati alla consultazione, al riparo cioè da ogni condizionamento esterno nel momento del suo svolgimento e quindi con l'osservanza delle opportune forme di segretezza adeguate a tali fini» (è richiamata la sentenza n. 453 del 1989).

5.- Il ricorrente ritiene che la forma di consultazione introdotta dalla disposizione impugnata non soddisfi alcuna delle condizioni previste dall'art. 133, secondo comma, Cost. e rappresenti una deroga alla stessa normativa regionale adottata in materia di variazione territoriale e di denominazione dei Comuni dalla legge reg. Siciliana n. 30 del 2000,



che ha previsto, all'art. 8, il *referendum* consultivo come unica forma idonea a soddisfare il principio di partecipazione della popolazione interessata.

La modalità di consultazione prevista dalla legge reg. Siciliana n. 1 del 2018, nonostante l'ambito di autonomia riconosciuto alle Regioni a statuto speciale nella materia *de qua*, sarebbe comunque in contrasto con la Costituzione, perché la previsione di una petizione nella quale è consentito solo di manifestare dissenso rispetto alla variazione della denominazione del Comune - petizione sottoscritta soltanto da una parte degli elettori - non potrebbe considerarsi equivalente allo svolgimento di un *referendum*, volto a consultare l'intera popolazione interessata alla variazione. Né la semplice inerzia della popolazione, alla quale la disposizione impugnata vorrebbe attribuire il significato di manifestazione del consenso, potrebbe equipararsi ad una adeguata espressione di volontà, in assenza dell'indizione di una consultazione pubblica e ufficiale quale quella prevista dall'art. 133, secondo comma, Cost.

6.- Osserva l'Avvocatura generale dello Stato che la presentazione della petizione costituisce oltretutto un accadimento meramente eventuale, siccome rimesso all'iniziativa dei suoi presentatori.

Ciò risulterebbe incompatibile con la natura obbligatoria della consultazione, richiesta dalla giurisprudenza costituzionale.

Ancora, mancherebbe del tutto il carattere preventivo della consultazione stessa, cui avrebbe fatto riferimento la Corte costituzionale nelle sentenze n. 453 del 1989 e n. 36 del 2011, stabilendo che la consultazione integra un elemento costitutivo del procedimento di variazione, a garanzia del principio di autodeterminazione e partecipazione popolare: infatti, la legge regionale impugnata condizionerebbe alla scadenza del termine entro il quale devono verificarsi le attività previste in capo ai sottoscrittori non il vero e proprio perfezionamento della delibera comunale, ma la sua mera efficacia.

7.- Infine, la modalità di consultazione introdotta dalla norma impugnata non garantirebbe neppure le «opportune forme di segretezza», richieste dalla giurisprudenza costituzionale al fine di porre al riparo da ogni condizionamento esterno la popolazione interessata. Ciò in quanto sarebbe palese e univocamente attribuibile la manifestazione di volontà dei sottoscrittori della petizione e, per esclusione, sarebbe tale anche quella degli elettori che non la sottoscrivono, la cui condotta inerte verrebbe considerata di adesione alla modifica di denominazione dei Comuni.

Del resto, sostiene l'Avvocatura generale dello Stato, alla petizione potrebbero estendersi i rilievi espressi dalla Corte costituzionale nella già citata sentenza n. 453 del 1989, che ha respinto la tesi della equiparabilità di istanze di cittadini dirette a promuovere iniziative di variazione territoriale alla consultazione prevista dall'art. 133, secondo comma, Cost., osservando che è «evidente che la sottoscrizione di dette istanze costituisce un modo di espressione dell'opinione che non offre garanzie circa la libertà di ciascuno in relazione a possibili condizionamenti esterni», e che altro è il momento dell'iniziativa, altro quello della consultazione vera e propria delle popolazioni interessate.

8.- La Regione Siciliana non si è costituita in giudizio.

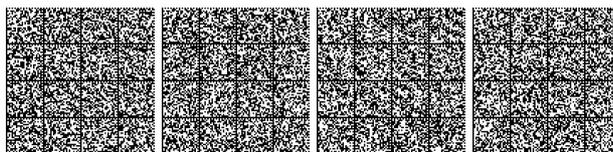
Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, promuove questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Siciliana 8 febbraio 2018, n. 1 (Variazione di denominazione dei comuni termali), per violazione dell'art. 133, secondo comma, della Costituzione, «anche con riguardo» all'art. 14 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Conversione in legge costituzionale dello Statuto della Regione siciliana, approvato col decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455).

Il ricorso è proposto nei confronti dell'intera legge regionale, la quale consta, peraltro, di due soli articoli: l'art. 1, che apporta modifiche all'art. 8 della legge della Regione Siciliana 23 dicembre 2000, n. 30 (Norme sull'ordinamento degli enti locali), in materia di «variazioni di denominazioni di comuni termali», e l'art. 2, che disciplina l'entrata in vigore della legge stessa.

Osserva, in particolare, il ricorrente che l'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2018, modifica quanto originariamente disposto dall'art. 8 della legge reg. Siciliana n. 30 del 2000 in tema di variazioni territoriali e di denominazione dei Comuni.

Quest'ultimo articolo stabilisce, in via generale, che alle variazioni territoriali dei Comuni si provvede con legge, previo *referendum* da svolgere presso le popolazioni interessate (comma 1), coinvolgendole «nella loro interezza» (comma 3), *referendum* valido solo se vota la metà più uno degli aventi diritto (comma 7). Prevede, inoltre, che anche le



variazioni di denominazione dei Comuni, consistenti nel mutamento, parziale o totale, della precedente denominazione - sempre da approvare, s'intende, con legge regionale - sono soggette a *referendum*, «sentita la popolazione dell'intero comune» (comma 2).

Ebbene, l'impugnato art. 1, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Siciliana n. 1 del 2018 stabilisce che a tale ultima previsione siano aggiunte le parole «, fatta eccezione per i casi disciplinati dal comma 2-*bis*»; la successiva lettera *b*) del medesimo comma 1 introduce poi, al ricordato art. 8, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 30 del 2000, un comma 2-*bis* così formulato: «Ai comuni sui cui territori insistono insediamenti e/o bacini termali è consentita l'aggiunta della parola "terme" alla propria denominazione, previa deliberazione del consiglio comunale adottata a maggioranza dei due terzi dei consiglieri. Entro sessanta giorni dalla pubblicazione della delibera nell'albo pretorio, i cittadini del comune interessato possono esprimere il proprio dissenso alla modifica di denominazione mediante la presentazione, alla sede dell'ente, di una petizione sottoscritta dagli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune. La mancata sottoscrizione della petizione equivale all'adesione alla modifica di denominazione. La delibera del consiglio comunale acquista efficacia alla scadenza del termine di cui al presente comma, a condizione che non sia stata presentata una petizione sottoscritta da almeno un quinto degli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune».

Ritiene, dunque, il ricorrente che la disposizione così introdotta si ponga in contrasto con quanto previsto dall'art. 133, secondo comma, Cost. - ai sensi del quale la Regione, «sentite le popolazioni interessate», può con sue leggi modificare le denominazioni dei Comuni - anche in relazione a quanto disposto dall'art. 14 dello statuto reg. Siciliana, che alla lettera *o*) riconosce alla Regione stessa potestà legislativa esclusiva quanto al «regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative», però «nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato».

L'Avvocatura generale dello Stato afferma che la introdotta deroga al ricorso alla consultazione referendaria, per la sola ipotesi dell'aggiunta della parola «terme» alla denominazione del Comune, non soddisferebbe alcuna delle condizioni ricavabili dalla predetta disposizione costituzionale, come interpretata dalla giurisprudenza di questa Corte.

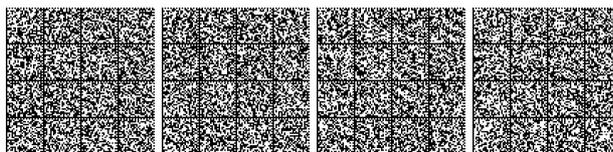
Infatti, la modalità di consultazione prescelta per il mutamento di denominazione - una petizione da sottoscrivere dai cittadini del Comune, se dissenzienti rispetto alla proposta di modifica - renderebbe il coinvolgimento della popolazione comunale solo eventuale e non più obbligatorio, non riguarderebbe l'intera popolazione interessata, determinerebbe una consultazione non già preventiva ma successiva rispetto all'approvazione della proposta, non garantirebbe, infine, le opportune forme di segretezza che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, dovrebbero porre i partecipanti alla consultazione, nel momento del suo svolgimento, al riparo da ogni condizionamento esterno.

2.- Come risulta dal resoconto stenografico della seduta del 31 gennaio 2018 dell'Assemblea Regionale Siciliana (Seguito della discussione del disegno di legge n. 75/A: «Variazione di denominazione dei comuni termali»), l'approvazione della disposizione impugnata è stata mossa dalla «esigenza di dare un percorso diverso a quei comuni che contengono nel proprio territorio un insediamento termale», evitando i «gravosi» costi economici di un *referendum*.

In nome di esigenze di semplificazione, celerità e risparmio, viene così introdotta - nell'ambito di un ordinamento regionale che, per i mutamenti di denominazione dei Comuni come per le loro variazioni territoriali, prevede il *referendum* quale modalità di consultazione delle popolazioni interessate (art. 8 della legge reg. Siciliana n. 30 del 2000) - una puntuale deroga alla disciplina generale, per la sola ipotesi in cui un Comune, sul territorio del quale insistano insediamenti o bacini termali, intenda aggiungere la parola "terme" alla propria precedente denominazione.

Deve essere anche sottolineato, benché non costituisca oggetto d'impugnativa, che, proprio per effetto del tenore della deroga introdotta dalla disposizione impugnata, non è chiaro se la modificazione della denominazione originaria del Comune, consistente nell'aggiunta della parola «terme», debba continuare ad essere disposta con legge regionale (come del resto prescrive per ogni modificazione di denominazione l'art. 133, secondo comma, Cost.), all'esito di un complessivo procedimento, in cui l'approvazione della deliberazione del consiglio comunale costituisce solo fase preliminare; o se, invece, la modificazione in parola possa conseguire alla sola approvazione della citata deliberazione del consiglio comunale interessato, a maggioranza dei due terzi, che «acquista efficacia» dopo sessanta giorni dalla sua pubblicazione (salvo che entro tale termine sia presentata una petizione da parte dei cittadini del Comune dissenzienti, in numero non inferiore a un quinto degli elettori iscritti nelle liste elettorali del Comune stesso).

3.- Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l'art. 133, secondo comma, Cost. è certamente destinato alle Regioni a statuto ordinario, che devono adempiere l'obbligo di sentire le popolazioni interessate mediante ricorso al *referendum* (sentenze n. 2 del 2018, n. 214 del 2010, n. 237 del 2004, n. 94 del 2000, n. 279 del 1994, n. 107 del 1983 e n. 204 del 1981). La disposizione costituzionale in parola, si è anche affermato, vincola le stesse Regioni a statuto speciale, nella parte in cui riconosce il principio di necessaria consultazione delle popolazioni locali, principio radicato nella tradizione storica (sentenza n. 279 del 1994) e connaturato all'articolato disegno costituzionale delle autonomie in senso pluralista (sentenza n. 453 del 1989).



Con specifico riferimento alla Regione Siciliana, questa stessa Corte ha già stabilito che tale principio, «di portata generale» e caratterizzante «il significato pluralistico della nostra democrazia», condiziona anche la potestà legislativa esclusiva regionale nella materia qui in esame (ancora sentenza n. 453 del 1989). Del resto, come opportunamente osserva l'Avvocatura generale dello Stato, l'art. 14, lettera *o*), dello statuto reg. Siciliana, pur attribuendo alla Regione stessa potestà legislativa esclusiva in materia di «regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative», prevede che tale competenza sia esercitata «nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato».

Ancora di recente (sentenza n. 21 del 2018, sulla scorta di quanto già riconosciuto dalla citata sentenza n. 453 del 1989), la giurisprudenza costituzionale ha precisato che le Regioni a statuto speciale restano peraltro libere di dare attuazione al principio in questione nelle forme procedurali ritenute più opportune.

Nel caso ora in esame, si tratta perciò di stabilire se la specifica modalità di consultazione della popolazione interessata, prescelta dalla disposizione impugnata, sia idonea a soddisfare il principio costituzionale sancito dall'art. 133, secondo comma, Cost.

4.- La risposta deve essere negativa e la questione è perciò fondata.

In disparte ogni considerazione sulla possibilità, per la legge regionale - e particolarmente per la legge di una Regione a statuto speciale - di prevedere l'adozione, nella materia in esame, di forme di consultazione alternative al *referendum*, certo è che la particolare disciplina della petizione, apprestata dalla disposizione impugnata, non costituisce procedura idonea a soddisfare il principio costituzionale in parola.

Al cospetto della deliberazione di variazione della denominazione del Comune, adottata dal consiglio comunale a maggioranza dei due terzi dei consiglieri, il comma 2-*bis* dell'art. 8 della legge reg. Siciliana n. 30 del 2000, comma inserito dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Siciliana n. 1 del 2018, stabilisce che i cittadini «possono» esprimere il proprio dissenso sulla modifica, presentando appunto, entro sessanta giorni dalla pubblicazione della deliberazione, una petizione presso la sede del Comune.

Se sottoscritta da almeno un quinto degli elettori del Comune, la presentazione della petizione ha l'effetto di impedire che la deliberazione di modifica approvata dal consiglio comunale acquisti efficacia.

La giurisprudenza di questa Corte ha già affermato (sentenze n. 2 del 2018 e n. 453 del 1989) che la presentazione di istanze, richieste o petizioni non garantisce il rispetto del principio di autodeterminazione, soprattutto perché un conto è il momento dell'iniziativa, altro è quello della consultazione vera e propria dell'intera popolazione interessata, da condurre secondo modalità che garantiscano a tutti e a ciascuno adeguata e completa informazione e libertà di valutazione.

L'adempimento attraverso cui si «sentono» le popolazioni interessate costituisce una fase obbligatoria, che deve avere autonoma evidenza nel procedimento di variazione territoriale o di modifica della denominazione del Comune (*ex multis*, sentenze n. 36 del 2011, n. 237 del 2004 e n. 47 del 2003): mentre la disposizione impugnata prevede che, se nessuna petizione viene presentata, la deliberazione del Consiglio comunale «acquista efficacia», cioè è idonea a produrre i propri effetti giuridici nell'ordinamento.

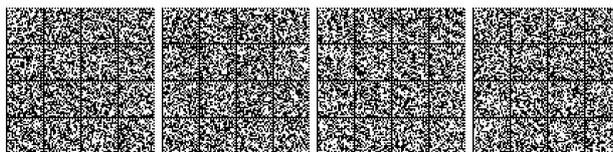
Il legislatore siciliano ha ritenuto di ovviare alla mancata previsione di una reale fase di consultazione dei cittadini stabilendo che «la mancata sottoscrizione della petizione equivale all'adesione alla modifica di denominazione». Si tratta di una inammissibile attribuzione di significato ad una semplice inerzia, alla quale non può evidentemente essere riconosciuto alcun valore giuridico, meno che mai quello di adesione alla modifica, all'esito di una assai singolare «consultazione tacita».

A sua volta singolare, e in parte persino contraddittoria con tale ultima previsione, risulta, a ben vedere, l'attribuzione di un effetto di «veto» alla presentazione di una petizione, sottoscritta da almeno un quinto di elettori dissenzienti rispetto alla deliberazione adottata dal consiglio comunale: scelta che assegna un incongruo potere di blocco a una minoranza, pur a fronte dell'asserito significato adesivo alla proposta di modifica, assegnato al comportamento di coloro (la maggioranza) che tale petizione non abbiano sottoscritto.

Né, ai fini del rispetto del principio contenuto nell'art. 133, secondo comma, Cost., rileva che il consiglio comunale interessato adotti la deliberazione di modifica della denominazione a maggioranza dei due terzi dei consiglieri, poiché l'interesse garantito dall'obbligo di consultazione è riferito direttamente alle popolazioni e non ai loro rappresentanti elettivi (analogamente sentenza n. 94 del 2000).

5.- Alla luce del principio di cui all'art. 133, secondo comma, Cost. e nel contesto caratterizzato dalla disciplina generale recata dalla legge reg. Siciliana n. 30 del 2000, la puntuale deroga introdotta dalla disposizione impugnata si rivela dunque costituzionalmente illegittima.

Da una parte, le affermate esigenze di celerità, semplificazione procedurale e risparmio di risorse finanziarie potrebbero valere al cospetto di qualunque modifica della denominazione di un Comune, non solo per quelle volte ad aggiungere la parola «terme» alla denominazione originaria; dall'altra, tuttavia, ogni proposta tesa al mutamento di



denominazione deve, in principio, consentire il coinvolgimento dell'intera popolazione interessata, poiché si tratta sempre di incidere su «un elemento non secondario dell'identità dell'ente esponenziale della collettività locale» (sentenza n. 237 del 2004, con riferimento a una proposta di “mera integrazione” della denominazione originaria, su iniziativa del consiglio comunale).

Anche di recente questa Corte ha ribadito che la denominazione di un Comune connota l'identità della popolazione facente parte dell'ente territoriale, poiché la toponomastica ha una fondamentale funzione comunicativa e simbolica, tesa a valorizzare nelle denominazioni le tradizioni del territorio (sentenza n. 210 del 2018, sia pur riferita al particolare contesto linguistico della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol).

Infine, pur non essendo oggetto di censura da parte dell'Avvocatura generale dello Stato, aggrava l'illegittimità costituzionale della disciplina impugnata l'ambiguità della previsione secondo cui la delibera del consiglio comunale, che adotta questa specifica tipologia di modifica della denominazione comunale, «acquista efficacia» alla scadenza del termine previsto per la presentazione della petizione, nulla essendo chiarito rispetto alla necessità che sia una legge regionale a provvedere definitivamente.

6.- Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2018. L'art. 2 della medesima legge, che si limita a disciplinare l'entrata in vigore della norma veicolata dall'art. 1, non può che seguire la medesima sorte.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Siciliana 8 febbraio 2018, n. 1 (Variazione di denominazione dei comuni termali).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 aprile 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 maggio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190123

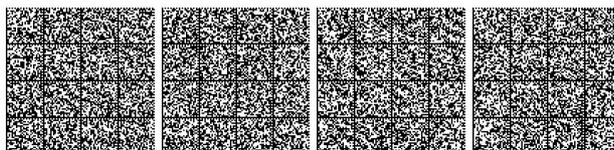
N. 124

Sentenza 20 marzo - 23 maggio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impugnazioni penali - Obbligo di rinnovazione dell'istruzione dibattimentale nel caso di appello del pubblico ministero contro una sentenza di proscioglimento per motivi attinenti alla valutazione della prova dichiarativa - Applicabilità, secondo il diritto vivente, anche nel caso di processo celebrato in primo grado con rito abbreviato.

- Codice di procedura penale, art. 603, comma 3-*bis*, come introdotto dall'art. 1, comma 58, della legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario).



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. 603, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale, come introdotto dall'art. 1, comma 58, della legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario), promosso dalla Corte d'appello di Trento nel procedimento penale a carico di S. N., con ordinanza del 20 dicembre 2017, iscritta al n. 45 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 20 marzo 2019 il Giudice relatore Francesco Viganò.

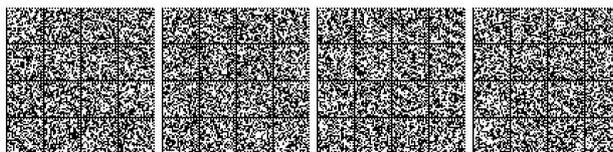
Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 20 dicembre 2017, la Corte d'appello di Trento ha sollevato - con riferimento agli artt. 111, secondo e quinto comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 20 della direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 603, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale, come introdotto dall'art. 1, comma 58, della legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario), nella parte in cui tale disposizione, così come interpretata dal diritto vivente, nel caso di appello del pubblico ministero contro una sentenza di proscioglimento per motivi attinenti alla valutazione della prova dichiarativa, obbliga il giudice a disporre la rinnovazione dell'istruzione dibattimentale anche in caso di giudizio di primo grado celebrato nelle forme del rito abbreviato, e pertanto definito in quella sede «allo stato degli atti» ai sensi degli artt. 438 e seguenti cod. proc. pen.

1.1.- Il giudice *a quo* premette di essere chiamato a giudicare di un appello proposto dal pubblico ministero avverso la sentenza pronunciata all'esito del giudizio abbreviato di primo grado dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Trento che ha assolto S. N. dai delitti di violenza sessuale continuata e di minaccia aggravata ai danni della moglie in ragione della ritenuta insussistenza dei fatti, dichiarando l'imputato colpevole del solo delitto di lesioni personali.

1.2.- Quanto alla rilevanza delle questioni, la Corte d'appello rimettente osserva che l'impugnazione è stata proposta per motivi attinenti alla valutazione della prova dichiarativa e, segnatamente, all'attendibilità delle dichiarazioni accusatorie rese dalla persona offesa nella propria denuncia-querela.

1.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni proposte, rileva il collegio rimettente che l'art. 603, comma 3-*bis*, cod. proc. pen. ben potrebbe essere, in astratto, interpretato anche nel senso di escludere la necessità della rinnovazione dell'istruzione dibattimentale allorché il giudizio di primo grado sia stato celebrato «allo stato degli atti» nelle forme del rito abbreviato, in forza di esplicito consenso reso dall'imputato. Una tale interpretazione sarebbe però smentita dalla giurisprudenza delle Sezioni unite della Corte di cassazione, che - ancor prima dell'introduzione del nuovo comma 3-*bis* dell'art. 603 cod. proc. pen. - avevano affermato, smentendo un precedente in senso contrario (è citata Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 13 ottobre 2016, n. 43242), la necessità di rinnovazione del dibattimento anche nei processi celebrati con rito abbreviato (è citata Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 14 aprile 2017, n. 18620).



Ad avviso del giudice *a quo*, tale interpretazione costituirebbe “diritto vivente”, e conserverebbe la propria efficacia nomofilattica anche dopo la novella normativa.

Così interpretata, tuttavia, la disposizione censurata si esporrebbe a vari dubbi di legittimità costituzionale.

1.3.1.- Preliminarmente, la Corte rimettente esclude che l'interpretazione offerta dal diritto vivente della disposizione censurata sia imposta dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, alla quale pure le Sezioni unite della Corte di cassazione si sono ispirate nell'affermare il principio (in via generale, e con specifico riferimento al giudizio abbreviato) della necessaria rinnovazione dell'istruzione dibattimentale ai fini della condanna in appello di un imputato assolto in primo grado. L'art. 6 CEDU attribuirebbe infatti all'imputato il “diritto” di esaminare o far esaminare i testimoni, ma tale diritto sarebbe rinunciabile a fronte dei vantaggi processuali connessi alla scelta di un rito alternativo. Tutte le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo alle quali si sono ispirate le sentenze delle Sezioni unite in materia riguarderebbero, d'altronde, processi celebrati con rito ordinario, in cui i giudici di primo grado avevano ascoltato i testimoni.

1.3.2.- La disposizione censurata, così come interpretata dal diritto vivente, contrasterebbe invece con l'art. 111, secondo comma, Cost., che sancisce il principio della ragionevole durata del processo. La finalità deflattiva perseguita dal legislatore mediante la previsione del rito abbreviato, in cui la decisione è assunta «allo stato degli atti», verrebbe infatti frustrata dalla previsione del necessario svolgimento di un'attività istruttoria in grado di appello.

1.3.3.- L'obbligatoria rinnovazione della istruzione in grado di appello contrasterebbe poi con l'art. 111, quinto comma, Cost., che affida alla legge il compito di regolare i «casi in cui la formazione della prova non ha luogo in contraddittorio per consenso dell'imputato». La rinuncia dell'imputato al contraddittorio espressa dall'imputato mediante la richiesta di rito abbreviato, a parere del giudice *a quo*, dovrebbe intendersi - in ossequio alla norma costituzionale in parola - riferita all'intera vicenda processuale, e non limitata al primo grado del giudizio.

1.3.4.- La disposizione censurata, interpretata secondo il diritto vivente, violerebbe altresì il principio di parità tra accusa e difesa, sancito dall'art. 111, secondo comma, Cost. Infatti, l'obbligo di procedere a istruzione dibattimentale nel secondo grado di un giudizio abbreviato altererebbe irragionevolmente «la simmetria tra il diritto dell'imputato a beneficiare, in ogni caso, della riduzione di un terzo della pena, da un lato, e la facoltà del rappresentante della pubblica accusa a utilizzare le prove assunte e “cartolarizzate” nelle indagini preliminari (con la già acquisita pregnanza accusatoria), dall'altro».

1.3.5.- Rileva, infine, la Corte d'appello rimettente che, in tutti i casi nei quali la prova rinnovata consista nell'esame della persona offesa, la disposizione censurata contrasterebbe con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla direttiva 2012/29/UE, trasposta nell'ordinamento italiano con il decreto legislativo 15 dicembre 2015, n. 212 (Attuazione della direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI). Ritiene in particolare il giudice *a quo* che l'obbligo di ulteriore audizione della persona offesa imposto dalla disposizione censurata si ponga in contrasto con l'art. 20 di tale direttiva, ove si prescrive che il numero delle audizioni della vittima sia limitato al minimo.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni sollevate siano rigettate in quanto infondate.

2.1.- Insussistente sarebbe, anzitutto, l'asserita violazione del principio di ragionevole durata del processo. L'allungamento dei tempi processuali conseguente all'obbligatoria rinnovazione dell'istruzione dibattimentale non potrebbe infatti essere ritenuta irragionevole, dal momento che tale rinnovazione dovrebbe viceversa ritenersi imposta dall'esigenza di tutelare il principio del “giusto processo” sotteso all'intero art. 111 Cost. e a sua volta direttamente collegato alla presunzione di innocenza enunciata dall'art. 27 Cost. Come affermato dalla Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 14 aprile 2017, n. 18620, infatti, il ragionevole dubbio sulla colpevolezza dell'imputato, ingenerato dal contrasto tra la sentenza assolutoria emessa all'esito di un giudizio svoltosi nelle forme del rito abbreviato e la potenziale revisione del giudizio liberatorio da parte del giudice di appello, sarebbe superabile solo mediante il ricorso al «metodo migliore per la formazione della prova» e, dunque, mediante l'esame diretto delle fonti dichiarative.

2.2.- Né l'incostituzionalità della disposizione censurata potrebbe essere fatta discendere dall'art. 111, quinto comma, Cost., secondo il quale «la legge regola i casi in cui la formazione della prova non avviene in contraddittorio». Tale previsione, infatti, non imporrebbe affatto che nelle ipotesi in cui il giudizio sia stato definito in primo grado allo stato degli atti, per rinuncia al dibattimento da parte dell'imputato, anche il giudizio di appello debba avere natura cartolare.



2.3.- Quanto poi all'asserito contrasto con il principio della parità tra le parti, la rinnovazione della istruttoria dibattimentale in appello, lungi dall'alterare irragionevolmente la simmetria tra il diritto dell'imputato a beneficiare della riduzione di pena e la facoltà del pubblico ministero di utilizzare gli elementi probatori raccolti nelle indagini, si rivelerebbe assolutamente ragionevole alla stregua dei principi del giusto processo e della presunzione di non colpevolezza.

2.4.- Infine, del tutto inconsistente sarebbe anche il dedotto contrasto con la direttiva 2012/29/UE, ove si consideri che è la stessa direttiva a fare espressamente salvi «i diritti della difesa», alla garanzia dei quali sarebbe «palesamente preordinata la previsione della necessità che - a seguito dell'assoluzione in primo grado, anche all'esito di un giudizio svolto con il rito abbreviato, per vincere la presunzione di non colpevolezza - venga recuperata l'oralità e l'immediatezza nella formazione della prova».

3.- Con memoria depositata in data 27 febbraio 2019, l'Avvocatura generale dello Stato ha insistito sull'infondatezza dei dubbi di legittimità costituzionale formulati dalla Corte d'appello di Trento, ribadendo le considerazioni già svolte nell'atto di intervento e osservando come il giudice rimettente avrebbe del tutto ommesso di considerare il peculiare bilanciamento posto in essere dal legislatore con il d.lgs. n. 212 del 2015, con cui è stato introdotto il comma 1-*bis* dell'art. 190-*bis* cod. proc. pen., il quale ammette l'esame delle persone offese che versino in condizioni di particolare vulnerabilità «solo se riguarda fatti o circostanze diversi da quelli oggetto delle precedenti dichiarazioni ovvero se il giudice o taluna delle parti lo ritengono necessario sulla base di specifiche esigenze».

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, la Corte d'appello di Trento ha sollevato - con riferimento all'art. 111, secondo e quinto comma, e all'art. 117, comma primo, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 20 della direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 603, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale, come introdotto dall'art. 1, comma 58, della legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario), nella parte in cui tale disposizione, così come interpretata dal diritto vivente, nel caso di appello del pubblico ministero contro una sentenza di proscioglimento per motivi attinenti alla valutazione della prova dichiarativa, obbliga il giudice a disporre la rinnovazione dell'istruzione dibattimentale anche in caso di giudizio di primo grado celebrato nelle forme del rito abbreviato, e pertanto definito in quella sede «allo stato degli atti» ai sensi degli artt. 438 e seguenti cod. proc. pen.

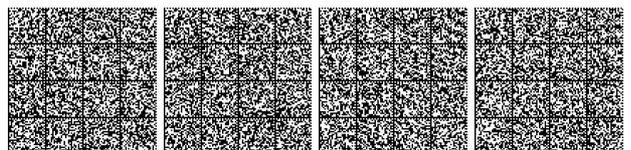
2.- Ai fini della valutazione dell'ammissibilità e della fondatezza delle questioni prospettate, è opportuna una sintetica ricapitolazione del quadro normativo e giurisprudenziale che fa da sfondo alle questioni medesime.

2.1.- Nel disegno sistematico originario del codice di procedura penale del 1988, la rinnovazione dell'istruzione dibattimentale in grado di appello era delineata dall'art. 603 in aderenza ai criteri direttivi della legge 16 febbraio 1987, n. 81 (Delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale) - e, segnatamente, al criterio 94 enunciato dall'art. 2 -, e dunque come previsione di carattere residuale e riservata alla discrezionalità del giudice, in coerenza con la presunzione di completezza dell'accertamento probatorio svolto nel primo grado di giudizio; e come tale era stata costantemente interpretata dalla giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 29 gennaio 2007, n. 16422; Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 15 marzo 1996, n. 2780).

Nella versione originaria dell'art. 603 cod. proc. pen., la rinnovazione della istruttoria dibattimentale con riguardo alle prove già acquisite nel giudizio di primo grado poteva infatti essere disposta su richiesta di parte soltanto se il giudice di appello ritenesse «di non essere in grado di decidere allo stato degli atti» (comma 1), ovvero d'ufficio, laddove il giudice la ritenesse «assolutamente necessaria» (comma 3).

2.2.- La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ha, tuttavia, stimolato nella giurisprudenza italiana un incisivo ripensamento sui presupposti della rinnovazione dell'istruzione dibattimentale, con riferimento alle ipotesi in cui oggetto di impugnazione sia una sentenza assolutoria pronunciata in primo grado.

Per quanto in alcune isolate occasioni la Corte EDU abbia escluso la violazione dell'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, allorché, pur in assenza di una nuova audizione dei testimoni, il giudice di appello sia pervenuto al convincimento della responsabilità dell'imputato motivando in maniera particolarmente approfondita la propria diversa conclusione rispetto a quella cui era pervenuto il giudice di primo grado (Corte EDU,



sentenza 27 giugno 2017, Chiper contro Romania, paragrafo 68; sentenza 26 aprile 2016, Kashlev contro Estonia, paragrafo 51), la giurisprudenza assolutamente prevalente dalla Corte di Strasburgo ritiene incompatibile con la menzionata disposizione convenzionale un giudizio di appello che si concluda con la condanna dell'imputato già assolto in primo grado, senza che le prove dichiarative sulla cui base egli era stato assolto siano state nuovamente assunte davanti al giudice di appello (*ex plurimis*, Corte EDU, sentenza 28 febbraio 2017, Manoli contro Moldavia, paragrafo 32; sentenza 15 settembre 2015, Moinescu contro Romania, paragrafo 36; sentenza 4 giugno 2013, Hanu contro Romania, paragrafo 40; sentenza 9 aprile 2013, Manolachi contro Romania, paragrafo 50; sentenza 20 marzo 2012, Serrano Contreras contro Spagna, paragrafo 40; sentenza 5 luglio 2011, Dan contro Moldavia, paragrafi 30-33; sentenza 19 febbraio 1996, Botten contro Norvegia, paragrafo 39); e ciò anche nell'ipotesi in cui né l'imputato né il suo difensore abbiano sollecitato una nuova escussione dei testimoni (Corte EDU, sentenza 9 aprile 2013, Flueraş contro Romania, paragrafo 60).

A supporto di tale conclusione, la Corte EDU muove dall'assunto che «those who have the responsibility for deciding the guilt or innocence of an accused ought, in principle, to be able to hear witnesses in person and assess their trustworthiness», dal momento che «[t]he assessment of the trustworthiness of a witness is a complex task which usually cannot be achieved by a mere reading of his or her recorded words» (Corte EDU, sentenza 22 luglio 2011, Dan contro Moldavia, paragrafo 33).

Tali principi sono stati recentemente enunciati anche nei confronti dell'Italia, in una sentenza nella quale è stato ritenuto violato il diritto del ricorrente a un processo equo, in conseguenza della condanna del ricorrente stesso pronunciata per la prima volta in appello in esito a una diversa valutazione di prove dichiarative acquisite nel giudizio di primo grado e non riesaminate direttamente in appello (Corte EDU, sentenza 29 giugno 2017, Lorefice contro Italia, paragrafo 45).

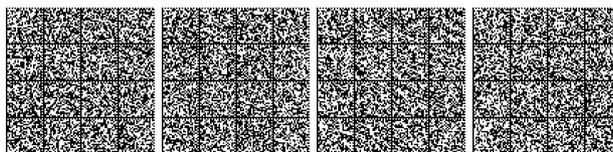
2.3.- Già in epoca anteriore alla sentenza Lorefice contro Italia, varie sentenze delle sezioni semplici della Corte di cassazione (*ex plurimis*, sezione seconda penale, sentenza 27 novembre 2012, n. 46065), nonché le Sezioni unite della stessa Corte, avevano nella sostanza recepito questa giurisprudenza della Corte EDU, attraverso una interpretazione conforme alla CEDU delle disposizioni del codice di procedura penale. Rilevato che i principi enunciati nella CEDU, come definiti nella giurisprudenza consolidata della Corte EDU, pur non traducendosi in norme direttamente applicabili nell'ordinamento nazionale, costituiscono criteri di interpretazione ai quali il giudice nazionale è tenuto a ispirarsi nell'applicazione delle norme interne, le Sezioni unite hanno infatti affermato che il giudice di secondo grado, ove intenda riformare una sentenza di proscioglimento sulla base di una diversa valutazione della prova dichiarativa ritenuta decisiva dal primo giudice, debba procedere - anche d'ufficio - alla rinnovazione dell'istruzione dibattimentale, disponendo l'esame dei soggetti che hanno reso le relative dichiarazioni. In caso di mancata rinnovazione, la sentenza di riforma del giudice di secondo grado risulterà affetta da vizio di motivazione, censurabile in Cassazione ai sensi dell'art. 606, comma 1, lettera e), cod. proc. pen., non potendo ritenersi in tal caso che la prova sia stata raggiunta «al di là di ogni ragionevole dubbio», come prescrive l'art. 533 cod. proc. pen. (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 6 luglio 2016, n. 27620).

In un obiter dictum di tale pronuncia (al punto 8.4. del Considerato in diritto), le Sezioni unite hanno altresì affermato che la rinnovazione dell'istruzione dibattimentale deve ritenersi doverosa anche nei giudizi celebrati nelle forme del rito abbreviato, dovendosi anche in tal caso valorizzare il criterio, «da ritenere di carattere generalissimo», del convincimento al di là di ogni ragionevole dubbio.

2.4.- Quest'ultimo corollario non è stato però accolto da una sentenza successiva della Sezione terza, la quale - sulla scorta di vari precedenti anteriori alla pronuncia delle stesse Sezioni unite (Corte di cassazione, sezione seconda penale, sentenza 30 luglio 2014, n. 33690; sezione terza penale, sentenza 4 novembre 2014, n. 45456) - hanno ritenuto che la necessità della rinnovazione dibattimentale sussista soltanto nel caso di prova assunta oralmente dal primo giudice e non quando l'imputato, con la scelta del rito abbreviato, abbia rinunciato, già in primo grado, alle garanzie dell'oralità e del contraddittorio. Di talché, stante la necessità di mantenere un parallelismo istruttorio tra primo e secondo grado di giudizio, sarebbe ultroneo esigere l'oralità in appello qualora l'imputato fosse stato prosciolto ex actis all'esito del giudizio abbreviato di primo grado (Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 13 ottobre 2016, n. 43242).

Il contrasto giurisprudenziale così creatosi è stato, quindi, nuovamente sciolto dalle Sezioni unite, che - con una sentenza di pochi mesi successivi rispetto alla precedente - hanno ribadito che l'obbligatorietà della rinnovazione istruttoria opera anche nel caso di overturning da proscioglimento a condanna nell'ambito di giudizio abbreviato non condizionato (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 14 aprile 2017, n. 18620).

Osservano le Sezioni unite in questa seconda pronuncia che dal canone decisorio della condanna oltre ogni ragionevole dubbio deriva che, «in mancanza di elementi sopravvenuti, l'eventuale rivisitazione in senso peggiorativo compiuta in appello» deve essere «sorretta da argomenti dirimenti e tali da evidenziare oggettive carenze od insufficienze della decisione assolutoria». Per riformare l'assoluzione, pertanto, «non basta una diversa valutazione di pari plausibi-



lità rispetto alla lettura del primo giudice», ma occorre una «forza persuasiva superiore», tale da far cadere ogni dubbio ragionevole. E tale forza persuasiva non deriva, *ex se*, dalla pronuncia del giudice d'appello, che non «ha di per sé [...] una "autorevolezza maggiore" di quello» di primo grado, ma deriva - al contrario - dal metodo orale dell'accertamento, unica via in grado di qualificare la decisione in termini di «certezza della colpevolezza».

In definitiva, a parere delle Sezioni unite, «[l]’assoluzione pronunciata dal giudice di primo grado travalica ogni pretesa di simmetria. Essa, implicando l’esistenza di una base probatoria che induce quantomeno il dubbio sulla effettiva valenza delle prove dichiarative, pretende che si faccia ricorso al metodo di assunzione della prova epistemologicamente più affidabile; sicché la eventuale rinuncia al contraddittorio nel giudizio di primo grado non fa premio sulla esigenza di rispettare il valore obiettivo di tale metodo ai fini del ribaltamento della decisione assolutoria». «Perché, insomma, l’*overturning* si concretizzi davvero in una motivazione rafforzata, che raggiunga lo scopo del convincimento “oltre ogni ragionevole dubbio”, non si può fare a meno dell’oralità nella riassunzione delle prove rivelatesi decisive. La motivazione risulterebbe altrimenti affetta dal vizio di aporia logica derivante dal fatto che il ribaltamento della pronuncia assolutoria, operato sulla scorta di una valutazione cartolare del materiale probatorio a disposizione del primo giudice, contiene in sé l’implicito dubbio ragionevole determinato dall’avvenuta adozione di decisioni contrastanti».

2.5.- Introducendo nell’art. 603 cod. proc. pen. il nuovo comma 3-*bis*, in questa sede censurato, la legge n. 103 del 2017 ha recepito gli approdi cui era nel frattempo pervenuta la giurisprudenza delle Sezioni unite.

La nuova disposizione prevede che «[n]el caso di appello del pubblico ministero contro una sentenza di proscioglimento per motivi attinenti alla valutazione della prova dichiarativa, il giudice dispone la rinnovazione dell’istruzione dibattimentale». In tal modo, il legislatore ha dettato una disciplina speciale in materia di rinnovazione dell’istruzione dibattimentale, che deroga alle regole generali poste dai commi 1 e 3 dello stesso art. 603 cod. proc. pen. al dichiarato fine di «armonizzare il ribaltamento della sentenza assolutoria in appello con le garanzie del giusto processo, secondo l’interpretazione ancora di recente offerta dalla Corte europea dei diritti dell’uomo (sentenza del 4 giugno 2013, Hanu c. Romania), circa la doverosità, in questo caso, di riapertura dell’istruttoria orale» (Relazione introduttiva al disegno di legge n. 2798, presentato dal Ministero della Giustizia alla Camera dei Deputati il 23 dicembre 2014 [Riforma della prescrizione, delle pene per la corruzione, dell’udienza preliminare, del patteggiamento, del regime delle impugnazioni, e altro ancora], pagina 10).

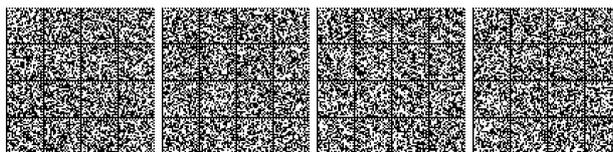
2.6.- Il nuovo comma 3-*bis* dell’art. 603 cod. proc. pen. non chiarisce invero espressamente se l’obbligo di rinnovazione dell’istruzione dibattimentale valga anche nel caso in cui il giudizio di primo grado, conclusosi con l’assoluzione dell’imputato, sia stato celebrato con le forme del rito abbreviato.

All’indomani della novella, peraltro, le Sezioni unite - risolvendo negativamente la questione se la rinnovazione dell’istruzione dibattimentale si imponga anche nel caso, opposto, in cui il giudice d’appello intenda riformare la sentenza di condanna di primo grado - hanno affermato, in un ampio obiter dictum, che «[l]’interpolazione operata dal legislatore sul testo normativo dell’art. 603 cod. proc. pen. non contempla eccezioni di sorta, ma consente l’applicabilità della regola posta dal nuovo comma 3-*bis* ad ogni tipo di giudizio, ivi compresi i procedimenti svoltisi in primo grado con il rito abbreviato». Ciò in quanto «[l]a decisione assolutoria del primo giudice è sempre tale da ingenerare la presenza di un dubbio sul reale fondamento dell’accusa. Dubbio che può ragionevolmente essere superato solo attraverso una concreta variazione della base cognitiva utilizzata dal giudice d’appello, unitamente ad una corrispondente “forza persuasiva superiore” della relativa motivazione, quando il meccanismo della rinnovazione debba essere attivato in relazione ad una prova dichiarativa ritenuta decisiva nella prospettiva dell’alternativa decisoria sopra indicata». D’altronde, hanno proseguito le Sezioni unite, «[l]a rinuncia al contraddittorio [...] non può riflettersi negativamente sulla giustezza della decisione, né può incidere sulla prioritaria funzione cognitiva del processo, il cui eventuale esito di condanna esige, sia nel giudizio ordinario che in quello abbreviato, la prova della responsabilità oltre ogni ragionevole dubbio, poiché oggetto del consenso dell’imputato ai sensi dell’art. 111, quinto comma, Cost. è la rinuncia ad un metodo di accertamento, il contraddittorio nella formazione della prova, non all’accertamento della responsabilità nel rispetto del canone epistemologico attraverso cui si inverte il principio stabilito dall’art. 27, secondo comma, Cost.» (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 3 aprile 2018, n. 14800, punto 7.3. del Considerato in diritto).

3.- Tutto ciò premesso, le questioni sollevate dalla Corte d’appello di Trento devono ritenersi ammissibili.

3.1.- Il giudice *a quo* muove dalla premessa interpretativa che l’art. 603, comma 3-*bis*, cod. proc. pen. imponga la rinnovazione dell’istruzione dibattimentale anche nel caso di appello del pubblico ministero contro una sentenza di proscioglimento per motivi attinenti alla valutazione della prova dichiarativa resa in esito a un giudizio abbreviato.

Come rileva il giudice *a quo*, tale premessa interpretativa non è, invero, univocamente imposta dalla lettera della disposizione censurata, che di per sé lascerebbe spazio anche a diverse interpretazioni. Tuttavia, la premessa interpretativa da cui muove il giudice *a quo* non solo non è implausibile (il che basterebbe ai fini dell’ammissibilità della questione: sentenze n. 51 del 2015 e n. 10 del 2009), ma corrisponde altresì all’interpretazione che della disposizione



è stata fornita - sia pure in via di obiter - da una recente sentenza delle Sezioni unite (*supra*, punto 2.6.), nella quale è stato ribadito un principio già enunciato dalle stesse Sezioni unite anteriormente all'entrata in vigore della disposizione censurata (*supra*, punto 2.4.).

Le questioni ora prospettate devono, dunque, essere vagliate in relazione alla disposizione censurata secondo l'interpretazione fornita dalla giurisprudenza delle Sezioni unite, interpretazione che deve - allo stato - essere considerata da questa Corte quale diritto vivente.

3.2.- Le questioni sono, d'altra parte, rilevanti nel giudizio *a quo*, nel quale deve essere decisa l'impugnazione del pubblico ministero avverso una sentenza di assoluzione per motivi attinenti alla prova dichiarativa resa nell'ambito di un giudizio abbreviato, e nel cui ambito dunque sarebbe necessario - in forza della disposizione censurata, così come interpretata dal diritto vivente - disporre la rinnovazione dell'istruzione dibattimentale, mediante l'escussione della persona offesa; ciò che non accadrebbe, invece, laddove venisse accolta la questione di legittimità costituzionale prospettata.

4.- Nel merito, tuttavia, le questioni prospettate non sono fondate.

4.1.- Nessun contrasto può, anzitutto, essere ravvisato tra la disposizione impugnata e il principio della ragionevole durata del processo sancito dall'art. 111, secondo comma, Cost.; principio che il giudice *a quo* assume essere frustrato dalla necessità di un'attività istruttoria nel contesto di un rito che, perseguendo finalità acceleratorie dei tempi del contenzioso penale, prevede - con il consenso dell'imputato - una decisione resa «allo stato degli atti».

Questa Corte ha, infatti, più volte affermato che il principio della ragionevole durata del processo va contemperato con il complesso delle altre garanzie costituzionali, sicché il suo sacrificio non è sindacabile, ove sia frutto di scelte non prive di una valida *ratio* giustificativa (*ex plurimis*, sentenza n. 159 del 2014, ordinanze n. 332 e n. 318 del 2008). Da ciò deriva che al principio della ragionevole durata del processo «possono arrecare un vulnus solamente norme procedurali che comportino una dilatazione dei tempi del processo non sorretta da alcuna logica esigenza (sentenza n. 148 del 2005)» (sentenza n. 23 del 2015; nello stesso senso, *ex multis*, sentenze n. 12 del 2016, n. 63 e n. 56 del 2009, n. 26 del 2007).

Ora, la rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale imposta dalla disposizione censurata, così come interpretata dal diritto vivente, determina sì una dilatazione dei tempi di trattazione del giudizio di appello, ma non può certo essere ritenuta sfornita di alcuna *ratio* giustificativa. Come si è poc'anzi dettagliatamente riferito, la giurisprudenza del massimo organo di nomofilachia ha chiarito che la necessità di un contatto diretto del giudice con i testimoni - ritenuto il «metodo di assunzione della prova epistemologicamente più affidabile» - è imposta, anche nell'ambito di un giudizio che nasce come meramente «cartolare», dall'esigenza di far cadere l'«implicito dubbio ragionevole determinato dall'avvenuta adozione di decisioni contrastanti» (Cass., sez. un., n. 18620 del 2017); dubbio che secondo le Sezioni unite è possibile superare soltanto attraverso la «forza persuasiva superiore» della motivazione del giudice d'appello, fondata per l'appunto sull'ascolto diretto delle testimonianze decisive (Cass., sez. un., n. 14800 del 2018).

Tale puntuale motivazione, della quale questa Corte - che non è chiamata a fornire una propria interpretazione della disposizione censurata, ma unicamente a verificare la compatibilità dell'interpretazione fornita dal diritto vivente con le superiori norme costituzionali - non può che prendere atto, fornisce idonea ragione giustificativa della dilatazione dei tempi processuali determinata dalla disposizione medesima, ritenuta dalle Sezioni unite della Corte di cassazione necessaria a una piena tutela dell'interesse primario dell'imputato a non essere ingiustamente condannato. Tale interesse, come rilevato dall'Avvocatura generale dello Stato, è del resto - secondo la prospettiva interpretativa accolta dalle Sezioni unite - direttamente connesso tanto all'essenza del principio del «giusto processo» sotteso all'intero art. 111 Cost., quanto alla presunzione di innocenza proclamata dall'art. 27, secondo comma, Cost.; e, nella prospettiva dell'imputato, è certamente poziore rispetto al suo stesso diritto a una sollecita definizione della propria vicenda processuale, fondato per l'appunto sull'art. 111, secondo comma, ultima proposizione, Cost. e sull'art. 6, paragrafo 1, CEDU.

4.2.- Nessun contrasto sussiste poi tra la disposizione censurata e l'art. 111, quinto comma, Cost., a tenore del quale «la legge regola i casi in cui la formazione della prova non avviene in contraddittorio, per consenso dell'imputato o per accertata impossibilità di natura oggettiva o per effetto di provata condotta illecita».

Assume il giudice *a quo* che la rinuncia a difendersi provando, espressa dall'imputato mediante la richiesta di essere giudicato nelle forme del rito abbreviato, non potrebbe ritenersi limitata al solo primo grado di giudizio, attesa l'ampiezza della formulazione della previsione costituzionale in parola. Tale rinuncia - regolata dalla disciplina legislativa del giudizio abbreviato ai sensi dell'art. 111, quinto comma, Cost. - dovrebbe a suo avviso necessariamente valere per l'intera vicenda processuale, anche a fronte del beneficio in termini sanzionatori connesso alla scelta del rito, che continua a essere assicurato all'imputato anche nei gradi successivi del giudizio.



L'argomento non trova tuttavia alcun sostegno nel testo della norma costituzionale invocata, che si limita a permettere che la prova possa in casi eccezionali formarsi al di fuori del contraddittorio, in particolare allorché l'imputato vi consenta; ma non prescrive affatto, come invece assume il giudice *a quo*, che - una volta che l'imputato abbia prestato il proprio consenso a essere giudicato «allo stato degli atti» - una tale modalità di giudizio debba necessariamente valere per ogni fase del processo, compresa quella di appello. Piuttosto, la norma costituzionale in parola rinvia alla legge per la puntuale disciplina dei processi fondati sulla rinuncia dell'imputato all'assunzione della prova in contraddittorio, e lascia così che sia il legislatore a provvedere secondo il suo discrezionale apprezzamento affinché il processo mantenga caratteristiche di complessiva equità, e sia comunque assicurato, in particolare, l'obiettivo ultimo della correttezza della decisione (sentenza n. 184 del 2009). Obiettivo, quest'ultimo, di cui la disposizione censurata - nel significato attribuito dal diritto vivente - si fa, per l'appunto, carico.

D'altra parte, la censura formulata dal giudice *a quo* pretenderebbe di dedurre, da quella che il legislatore costituzionale ha inequivocamente concepito come una garanzia per l'imputato (così, ancora, sentenza n. 184 del 2009; nello stesso senso, Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 3 aprile 2018, n. 14800), una conseguenza pregiudizievole per l'imputato medesimo, derivante dall'eliminazione di una disciplina probatoria concepita anch'essa come garanzia in suo favore contro condanne potenzialmente ingiuste; il che appare intrinsecamente contraddittorio.

4.3.- Infondata appare, altresì, la censura formulata con riferimento all'art. 111, secondo comma, Cost., sotto il distinto profilo del *vulnus* che la disposizione in esame arrecherebbe al principio della parità delle parti nel processo, alterando l'equilibrio simmetrico che connota il giudizio abbreviato, fondato sulla rinuncia al contraddittorio nella formazione della prova e sulla correlativa diminuzione di pena in caso di condanna.

Invero - e a differenza di ciò che questa Corte ha riscontrato nella sentenza n. 26 del 2007, concernente una disciplina che precludeva al pubblico ministero di impugnare le sentenze di proscioglimento pronunciate in primo grado - la disposizione ora censurata non introduce alcuno squilibrio tra i poteri processuali delle parti, dal momento che configura un adempimento doveroso a carico del giudice, sottratto al potere dispositivo delle parti, e da realizzare anche in assenza di richiesta delle parti medesime.

Né la disposizione pone l'imputato in alcuna arbitraria posizione di vantaggio rispetto al pubblico ministero, tale da turbare la simmetria delle relative posizioni. Così come nel giudizio di primo grado celebrato con rito abbreviato le parti possono confrontarsi in condizioni di parità sul significato e sull'attendibilità delle prove raccolte durante le indagini preliminari, nel successivo giudizio di appello le parti saranno nuovamente in condizioni di completa parità in sede di audizione dei testimoni decisivi ai fini della conferma o della riforma della sentenza assolutoria pronunciata in primo grado.

La disposizione censurata crea, semmai, un'asimmetria non già tra i poteri processuali delle parti (alle quali sole, peraltro, si riferisce il parametro costituzionale invocato), ma tra gli statuti probatori vigenti in caso di appello del pubblico ministero contro la sentenza di assoluzione, e quelli che si applicano al caso, opposto, di appello dell'imputato contro la sentenza di condanna. E però, tale asimmetria, come hanno rilevato recentemente le Sezioni unite, deriva dalla stessa struttura del processo penale italiano, che «non presenta affatto un'architettura simmetrica», alla luce del principio posto dall'art. 27, secondo comma, Cost.: «[i]l nostro ordinamento ha operato una ben precisa scelta di sistema, delineando il processo penale come strumento di accertamento della colpevolezza e non dell'innocenza». Il che è coerente con la previsione normativa di «protocolli logici del tutto diversi in tema di valutazione delle prove e delle contrapposte ipotesi ricostruttive in ordine alla fondatezza del tema d'accusa: la certezza della colpevolezza per la pronuncia di condanna, il dubbio originato dalla mera plausibilità processuale di una ricostruzione alternativa del fatto per l'assoluzione». In tale irriducibile diversità dei protocolli logici si iscrive appunto la disposizione impugnata, nell'interpretazione offertane dal giudice di legittimità: «[l]'applicazione della regola dell'immediatezza nell'assunzione di prove dichiarative decisive si impone univocamente in caso di sovvertimento della sentenza assolutoria, poiché è solo tale esito decisionario che conferma la presunzione di innocenza e rafforza il peso del ragionevole dubbio - operante solo pro reo e non per le altre parti del processo - sulla valenza delle prove dichiarative» (Cass., sez. un., n. 14800 del 2018).

Qualora, poi, il senso della censura formulata dal rimettente fosse quello di denunciare non tanto il *vulnus* alla parità delle parti nel processo, quanto piuttosto lo squilibrio sopravvenuto nel sinallagma sotteso alla richiesta di rito abbreviato - identificato nella rinuncia dell'imputato al contraddittorio nella formazione della prova in cambio degli sconti di pena previsti in suo favore dall'art. 442 cod. proc. pen. -, il parametro invocato risulterebbe di nuovo del tutto



inconferente, una tale censura alludendo semmai a una supposta intrinseca irragionevolezza della disciplina, in ipotesi rilevante ai sensi dell'art. 3 Cost.: parametro, quest'ultimo, che non è stato però invocato dall'ordinanza di rimessione, e che pertanto non può formare oggetto di esame in questa sede.

4.4.- Infine, non è fondata la censura formulata con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 20 della direttiva 2012/29/UE, che prescrive che il numero delle audizioni della vittima sia limitato al minimo.

Ad avviso del rimettente, l'imposizione di un'ulteriore audizione della vittima nel corso del giudizio di appello concreterebbe proprio l'esito pregiudizievole per la vittima medesima, che la direttiva vuole evitare affermando il divieto di audizioni superflue.

L'assunto non può, tuttavia, essere condiviso. L'art. 20 della direttiva citata dispone: «[f]atti salvi i diritti della difesa e nel rispetto della discrezionalità giudiziale, gli Stati membri provvedono a che durante le indagini penali: [...] b) il numero delle audizioni della vittima sia limitato al minimo e le audizioni abbiano luogo solo se strettamente necessarie ai fini dell'indagine penale».

Come emerge evidente dal dato letterale della disposizione, da un lato il divieto della rinnovazione superflua dell'audizione della vittima sancito dall'art. 20 riguarda la sola fase delle «indagini penali», corrispondenti - nel contesto del diritto processuale penale italiano - alle indagini preliminari, e non si estende dunque alla fase del processo (fase che la stessa direttiva definisce, all'art. 23, come «procedimento giudiziario», in contrapposizione a quella precedente delle «indagini penali»), nella quale è pacifico che la persona offesa debba poter essere sentita - eventualmente con modalità protette, ove si tratti di vittima vulnerabile - nel contraddittorio tra le parti. Dall'altro lato, come rilevato dall'Avvocatura generale dello Stato e dallo stesso giudice rimettente, tale divieto fa comunque salvi - in conformità a quanto previsto in generale nel considerando n. 58 - i «diritti della difesa», tra i quali si iscrive, in posizione eminente, il diritto al contraddittorio nella formazione della prova.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 603, comma 3-bis, del codice di procedura penale, introdotto dall'art. 1, comma 58, della legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario), sollevate, in riferimento agli artt. 111, secondo e quarto comma, e 117 della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 20 della direttiva 2012/29/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI, dalla Corte d'appello di Trento con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 marzo 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 maggio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 125

Ordinanza 20 marzo - 23 maggio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Amministrazione degli affari esteri - Modalità di determinazione del trattamento pensionistico del personale appartenente alla carriera diplomatica in servizio all'estero alla data del collocamento a riposo.

- Decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18 (Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri), art. 170, primo comma.

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

ORDINANZA

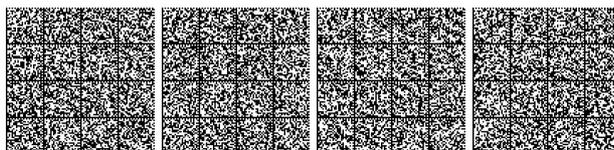
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 170, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18 (Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri), promosso dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per il Lazio, giudice unico delle pensioni, nel procedimento instaurato da Franco Tempesta contro l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (MAECI), con ordinanza del 9 febbraio 2018, iscritta al n. 140 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti gli atti di costituzione di Franco Tempesta e dell'INPS, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 20 marzo 2019 il Giudice relatore Silvana Sciarra.

Ritenuto che la Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per il Lazio, giudice unico delle pensioni, con ordinanza iscritta al n. 140 del registro ordinanze 2018, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 170, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18 (Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri), «nella parte in cui prevede che, nei confronti del soggetto appartenente alla carriera diplomatica il quale alla data di suo collocamento a riposo risulti assegnato ad una sede di servizio all'estero, ai fini pensionistici la retribuzione di posizione venga computata soltanto nella "...misura minima prevista dalle disposizioni applicabili..." anziché in misura correlata al grado rivestito da quel soggetto e alle funzioni a lui conferibili avuto riguardo al grado stesso»;

che il rimettente espone di dover decidere sul ricorso di Franco Tempesta, collocato a riposo quando era in servizio presso una sede estera e perciò beneficiario, alla stregua di un orientamento ormai consolidato della giurisprudenza contabile, dell'indennità di posizione nella misura minima e, conseguentemente, di un trattamento pensionistico notevolmente inferiore a quello che avrebbe conseguito se fosse stato in servizio a Roma nell'ultima parte della carriera;



che la «rilevante sperequazione (concettuale e quantitativa) tra un funzionario diplomatico che abbia svolto a Roma l'ultima tranches del servizio presso il MAECI ed uno che invece abbia lavorato in una sede estera quell'estremo segmento temporale», pur «legittima in costanza del rapporto d'impiego», sarebbe irragionevole oltre la data del pensionamento, allorché viene in rilievo soltanto il grado rivestito nell'ambito di una carriera diplomatica che è ispirata al principio di unitarietà;

che sarebbe irragionevole la scelta di attribuire a due appartenenti all'unitaria carriera diplomatica «trattamenti pensionistici quantitativamente assai diversi semplicemente in relazione ad una circostanza di fatto non più in essere»: l'irragionevolezza sarebbe ancora più evidente, in quanto basterebbe rientrare in Italia anche solo per poche settimane prima del collocamento a riposo per godere di un trattamento pensionistico commisurato all'indennità di posizione nell'ammontare più alto;

che l'irragionevolezza della disciplina pensionistica applicabile alla retribuzione di posizione emergerebbe anche dal raffronto con il trattamento riservato all'indennità integrativa speciale, indennità che, pur negata in costanza del rapporto di lavoro a chi presti servizio all'estero (art. 1-bis, comma 1, lettera a, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante «Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo», convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148), sarebbe computata nel trattamento di quiescenza;

che la disparità di trattamento non potrebbe rinvenire alcuna giustificazione nel fatto che l'eventuale computo dell'indennità di posizione in misura eccedente quella minima non sia coperto da contribuzione previdenziale: invero, il ricorrente, ove fosse rientrato in servizio a Roma un mese prima del collocamento a riposo, avrebbe goduto dell'indennità di posizione nella misura più favorevole, a prescindere da ogni valutazione sulla contribuzione eventualmente versata;

che alla denunciata sperequazione non varrebbe a porre rimedio l'indennità di servizio all'estero, in quanto tale voce, sprovvista di natura retributiva, sarebbe ininfluenza ai fini pensionistici;

che, con atto depositato il 31 ottobre 2018, si è costituito in giudizio Franco Tempesta e ha chiesto di accogliere la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte dei conti o, in subordine, sulla scorta delle medesime argomentazioni, di dichiararla non fondata «attraverso idonea sentenza interpretativa di rigetto contenente l'interpretazione costituzionalmente orientata» della disposizione censurata;

che, a sostegno dell'irragionevolezza della disposizione censurata, la parte ricorrente nel giudizio principale ha invocato l'unitarietà della carriera diplomatica, contraddistinta dalla naturale alternanza di periodi di servizio in Italia e di periodi di permanenza all'estero, e la circostanza che la permanenza all'estero o il richiamo in Italia non derivano da una libera scelta dell'interessato, ma da provvedimenti unilaterali del Ministero, che decide discrezionalmente anche il momento del rientro in Italia;

che, con atto depositato il 5 novembre 2018, si è costituito in giudizio l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e ha concluso per l'inammissibilità della questione proposta, alla luce delle argomentazioni illustrate da questa Corte nella sentenza n. 153 del 2018, che ha dichiarato inammissibile la medesima questione;

che, con atto depositato il 6 novembre 2018, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto di dichiarare inammissibile o, in subordine, non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte dei conti, che ripropone la stessa questione già dichiarata inammissibile con la sentenza n. 153 del 2018, in ragione dell'erronea individuazione della disposizione censurata.

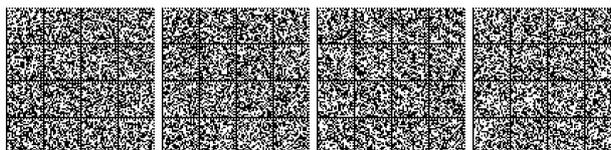
Considerato che la Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per il Lazio, giudice unico delle pensioni, dubita, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 170, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18 (Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri);

che la disposizione censurata, nell'interpretazione accreditata dalla giurisprudenza contabile, prescrive, ai fini pensionistici, di computare la retribuzione di posizione nella misura minima per i soggetti appartenenti alla carriera diplomatica che concludano all'estero il servizio attivo;

che tale meccanismo di computo sarebbe foriero di una «rilevante sperequazione», priva di ogni giustificazione apprezzabile e pregiudizievole per coloro che abbiano concluso all'estero la carriera diplomatica;

che la questione di legittimità costituzionale è manifestamente inammissibile;

che una questione in tutto identica a quella sollevata con l'ordinanza di rimessione oggi all'esame di questa Corte è stata proposta dallo stesso rimettente, con riguardo alla medesima disposizione e in riferimento al medesimo parametro costituzionale, ed è stata dichiarata inammissibile con la sentenza n. 153 del 2018;



che questa Corte ha argomentato la declaratoria di inammissibilità sulla base dell'erronea individuazione della disposizione censurata, riguardante il solo trattamento retributivo e non anche i profili previdenziali che, anche in questa sede, vengono specificamente in rilievo;

che, invero, secondo la stessa prospettiva del rimettente, sarebbe la disciplina previdenziale, «in connessione con la disciplina retributiva che ne costituisce il necessario presupposto» (sentenza n. 153 del 2018, punto 5.2. del Considerato in diritto), a porsi in contrasto con i principi di eguaglianza e ragionevolezza;

che tali considerazioni si impongono anche per l'odierna questione e ne implicano, pertanto, la manifesta inammissibilità.

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

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 170, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18 (Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per il Lazio, giudice unico delle pensioni, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 marzo 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 maggio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190125

N. 126

Ordinanza 20 febbraio - 24 maggio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati tributari - Causa di non punibilità per pagamento del debito tributario prima della dichiarazione di apertura del dibattimento - Disciplina della proroga giudiziale del termine per l'estinzione del debito in caso di rateizzazione.

- Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), art. 13, comma 3, come sostituito dall'art. 11 del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 158 (Revisione del sistema sanzionatorio, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, della legge 11 marzo 2014, n. 23).



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

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3, del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), come sostituito dall'art. 11 del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 158 (Revisione del sistema sanzionatorio, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, della legge 11 marzo 2014, n. 23), promossi dal Tribunale ordinario di Treviso e dal Tribunale ordinario di Asti, con ordinanze del 18 maggio e del 7 giugno 2017, iscritte rispettivamente ai numeri 149 e 170 del registro ordinanze 2017 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 44 e 48, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti l'atto di costituzione R. S., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 6 febbraio 2019 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio.

Ritenuto che il Tribunale ordinario di Treviso, con ordinanza del 18 maggio 2017, iscritta al n. 149 del registro ordinanze 2017, e il Tribunale ordinario di Asti, con ordinanza del 7 giugno 2017, iscritta al n. 170 del registro ordinanze 2017, hanno sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3, del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), come sostituito dall'art. 11 del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 158 (Revisione del sistema sanzionatorio, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, della legge 11 marzo 2014, n. 23), nella parte in cui prevede che, qualora prima della dichiarazione di apertura del dibattimento il debito tributario sia in fase di estinzione mediante rateizzazione, è dato un termine di tre mesi per il pagamento del debito residuo, con facoltà per il giudice di prorogare tale termine una sola volta per non oltre tre mesi, e non consente, invece, di concedere un termine più lungo coincidente con lo scadere del piano di rateizzazione; che il giudice rimettente trevigiano espone quanto segue:

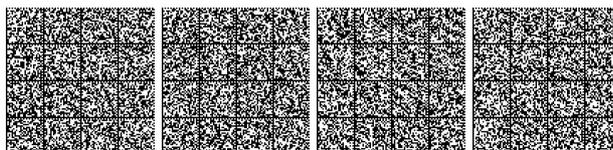
- a seguito di decreto penale di condanna, R. S. veniva tratto a giudizio per rispondere del reato di cui all'art. 10-bis del d.lgs. n. 74 del 2000, per avere omesso, in qualità di legale rappresentante della società B.srl, di versare, nel termine previsto, ritenute risultanti dalle certificazioni rilasciate ai sostituiti relative al periodo d'imposta 2012, per un ammontare complessivo di euro 156.249,21;

- prima dell'apertura del dibattimento, la difesa dell'imputato riferiva di avere richiesto un piano di rientro del debito formato da venti rate trimestrali destinato ad avere termine il 30 aprile 2020, sostenendo l'illegittimità costituzionale dell'art. 13 del d.lgs. n. 74 del 2000 che precludeva all'imputato di avvalersi della causa di non punibilità rappresentata dal pagamento del debito tributario prima dell'apertura del dibattimento, stante il termine massimo di sei mesi di proroga previsto dalla norma censurata;

- premessa, in punto di rilevanza, la preclusione anzidetta, quanto alla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale della norma censurata valgono le seguenti considerazioni:

1) posto che la data della prima udienza dibattimentale non dipende dalla volontà dell'imputato, vi sarebbe un'evidente diversità di trattamento tra coloro che, a fronte di un debito da estinguere di pari ammontare e di un eguale numero di rate, sono chiamati a rispondere del reato contestato innanzi al giudice dibattimentale in momenti diversi, con la conseguenza che solo alcuni potrebbero essere posti in condizione di versare l'intero debito tributario entro il termine concesso dal giudice ed usufruire della causa di non punibilità, con conseguente violazione dell'art. 3 Cost.;

2) sotto altro profilo, il contrasto con il medesimo parametro costituzionale deriverebbe dalla circostanza per cui verrebbe determinata una differenziazione sul piano concreto del trattamento processuale in base al numero di rate che un soggetto sceglie di versare, numero fisiologicamente collegato alla disponibilità economica del medesimo (e ciò in quanto maggiore è la capacità economica di un soggetto, minore è il numero di rate mediante le quali riesce a versare il dovuto);



3) vi sarebbe, inoltre, la violazione dell'art. 24 Cost. perché sarebbe impedito all'imputato di avvalersi in giudizio di un'opzione difensiva da cui discenderebbe la non punibilità per il fatto contestato, dato che non è prevista la concedibilità di un termine coincidente con lo scadere del piano di rateizzazione tale da consentire all'imputato di pagare l'intero ammontare del debito tributario prima della dichiarazione di apertura del dibattimento e avvalersi, di tal guisa, della causa di non punibilità;

4) sussisterebbe, infine, un contrasto con la *ratio* sottesa alla previsione della causa di non punibilità, che la stessa relazione illustrativa alla riforma individua nella «scelta di concedere al contribuente la possibilità di eliminare la rilevanza penale della propria condotta attraverso una piena soddisfazione dell'erario prima del processo penale»;

che, con atto depositato il 14 novembre 2017, si è costituito R. S., imputato nel giudizio *a quo*, riprendendo alcune argomentazioni già sviluppate nell'ordinanza di remissione e chiedendo l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale sollevata;

che, con atto depositato il 22 novembre 2017, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, sostenendo la manifesta infondatezza della questione, soprattutto sulla base della considerazione del carattere eccezionale della causa di non punibilità e della conseguente ragionevolezza della scelta di delimitarne la portata attraverso la previsione di un limite temporale, ricordando la recente sentenza n. 95 del 2015 di questa Corte, relativa all'art. 13, comma 2-*bis*, del d.lgs. n. 74 del 2000, e concludendo per la ragionevolezza del contemperamento degli interessi in gioco sottesa alla scelta del legislatore di ammettere la causa di non punibilità anche nei casi di rateizzazione del debito d'imposta, ma con un limite temporale alla sospensione del processo penale (tre mesi rinnovabili una sola volta), ragionevolezza tale da escludere qualsiasi contrasto sia con il principio di uguaglianza che con il diritto di difesa;

che il giudice rimettente astigiano espone quanto segue:

- a seguito di decreto di citazione, N.O. veniva tratto a giudizio per rispondere del reato di cui all'art. 10-*ter* del d.lgs. n. 74 del 2000, per avere omesso, in qualità di legale rappresentante della società O.R.S. srl, di versare, nel termine previsto, l'imposta sul valore aggiunto dovuta in base alla dichiarazione annuale presentata per il periodo di imposta 2012, per un ammontare complessivo di euro 317.947,00;

- prima dell'apertura del dibattimento, la difesa dell'imputato riferiva di avere richiesto un piano di rientro destinato ad avere termine il 31 gennaio 2020;

- premesso in punto di rilevanza che la disposizione censurata impedirebbe all'imputato di avvalersi della causa di non punibilità rappresentata dal pagamento del debito tributario prima dell'apertura del dibattimento (stante il termine massimo di sei mesi di proroga previsto dalla norma censurata), la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale della norma censurata è fondata sulle seguenti argomentazioni:

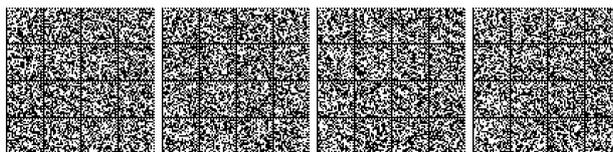
1) la violazione dell'art. 3 Cost. discenderebbe innanzitutto dal fatto che si condiziona la concreta possibilità di accedere alla causa di non punibilità a variabili che non dipendono dall'imputato, quali ad esempio la tempestività con la quale è esercitata l'azione penale;

2) sarebbe ravvisabile un'irragionevole disparità di trattamento tra chi, ammesso al pagamento rateizzato del debito tributario, ha la possibilità di scegliere di rinunciare alla rateizzazione e di adempiere il residuo debito entro il termine di tre mesi fissato dal giudice (eventualmente prorogato di altri tre mesi), così andando esente dalla sanzione penale, e chi non ha tale facoltà perché il piano di rateizzazione è lo specchio di una ben specifica e non superabile situazione finanziaria;

3) tali considerazioni indurrebbero a configurare una violazione anche dell'art. 24 Cost., in quanto, senza ragione plausibile, verrebbe impedito all'imputato di avvalersi di un'opzione difensiva che gli consentirebbe di andare esente da responsabilità penale attraverso quella causa di esclusione della punibilità costituita dal pagamento dell'intero debito tributario prima della dichiarazione di apertura del dibattimento;

che, con atto depositato il 19 dicembre 2017, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, sostenendo l'inammissibilità e la manifesta infondatezza della questione, in considerazione - quanto al primo profilo - del fatto che il giudice rimettente partirebbe dall'erroneo presupposto che all'imputato non sia concesso di provvedere al tempestivo pagamento del debito verso l'erario e - quanto al secondo profilo - del carattere eccezionale della causa di non punibilità *de qua* e della conseguente ragionevolezza della scelta di delimitarne la portata attraverso la previsione di un limite temporale, idonea a rappresentare un ragionevole contemperamento degli interessi in gioco.

Considerato che il Tribunale ordinario di Treviso e il Tribunale ordinario di Asti, con le ordinanze indicate in epigrafe, hanno sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3, del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), come sostituito dall'art. 11



del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 158 (Revisione del sistema sanzionatorio, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, della legge 11 marzo 2014, n. 23), nella parte in cui prevede che, qualora prima della dichiarazione di apertura del dibattimento, il debito tributario sia in fase di estinzione mediante rateizzazione è dato un termine di tre mesi per il pagamento del debito residuo, con facoltà per il giudice di prorogare tale termine una sola volta per non oltre tre mesi e non consente, invece, di concedere un termine più lungo coincidente con lo scadere del piano di rateizzazione;

che, in considerazione dell'identità della norma censurata e dei parametri evocati, i giudizi vanno riuniti, per essere definiti con un'unica pronuncia;

che sussistono plurimi profili ostativi allo scrutinio di merito di entrambe le questioni;

che, innanzitutto, nel censurare il citato comma 3, in quanto non consente di concedere un termine coincidente con lo scadere del piano di rateizzazione, non viene perimetrata la portata dell'intervento richiesto a questa Corte, non chiarendosi per quali specifiche ipotesi andrebbe prevista la possibilità di accordare tale ulteriore proroga, la natura facoltativa od obbligatoria della stessa ed eventuali limiti alla sua durata temporale;

che tale omissione - come già stabilito da questa Corte con l'ordinanza n. 256 del 2017 che ha dichiarato inammissibile analoga questione avente ad oggetto la medesima disposizione - si risolve nella indeterminatezza ed ambiguità del *petitum*, il che, per consolidata giurisprudenza costituzionale, comporta l'inammissibilità della questione;

che, inoltre, come evidenziato nella richiamata pronuncia, «in considerazione della pluralità di soluzioni possibili, nessuna delle quali costituzionalmente obbligata, l'intervento sollecitato a questa Corte si caratterizza per un elevato tasso di manipolatività e comporta la scelta tra diverse opzioni che rispondono a differenti possibili modulazioni del bilanciamento degli interessi in gioco, la cui valutazione è rimessa alla discrezionalità del legislatore, salvo il limite della non irragionevolezza»;

che comporta l'inammissibilità della questione la «assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata in materia riservata alla discrezionalità legislativa (*ex plurimis*, sentenze n. 148 e n. 23 del 2016; ordinanze n. 171 del 2017 e n. 270 del 2015), quale è appunto la modulazione di una causa di non punibilità» (ordinanza n. 256 del 2017);

che le questioni sollevate, pertanto, sono manifestamente inammissibili.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara manifestamente inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3, del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), come sostituito dall'art. 11 del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 158 (Revisione del sistema sanzionatorio, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, della legge 11 marzo 2014, n. 23), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Treviso e dal Tribunale ordinario di Asti, con le ordinanze in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 febbraio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

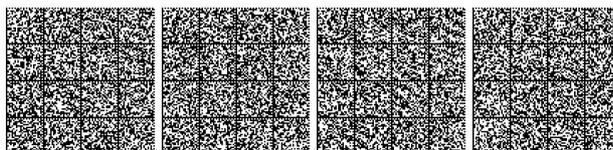
Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 maggio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 127

Ordinanza 17 aprile - 24 maggio 2019

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Procedimento penale - Acquisizione di atti delle Commissioni parlamentari di inchiesta sottoposti a regime di segretezza - Diniego di desecretazione - Conflitto promosso dal pubblico ministero, in persona del Procuratore della Repubblica e del Procuratore aggiunto presso il Tribunale di Torino, nei confronti della Commissione bicamerale d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati, nonché della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

- Deliberazione del 3 maggio 2017 della Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati, relativa al mantenimento del regime di segretezza apposto sul verbale contenente l'audizione dell'ingegnere D. F. del 2 agosto 2016; non accoglimento dell'istanza di desecretazione inoltrata alla medesima Commissione dalla Procura di Torino in data 23 giugno 2017.

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,

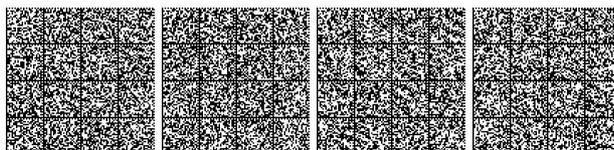
ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione del 3 maggio 2017 della Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati, relativa al mantenimento del regime di segretezza apposto sul verbale contenente l'audizione, dinanzi alla Commissione, dell'ingegnere Daniele Fortini del 2 agosto 2016, e al non accoglimento dell'istanza di desecretazione inoltrata alla medesima Commissione dalla Procura di Torino in data 23 giugno 2017, promosso dal Procuratore della Repubblica e dal Procuratore aggiunto presso il Tribunale ordinario di Torino con ricorso notificato il 12-14 novembre 2018, depositato in cancelleria il 23 novembre 2018, iscritto al n. 2 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2018, fase di merito, e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Udito nella camera di consiglio del 17 aprile 2019 il Giudice relatore Franco Modugno.

Ritenuto che, con ricorso depositato il 19 gennaio 2018, la Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Torino, in persona del Procuratore della Repubblica e del Procuratore aggiunto, quale titolare del procedimento n. 2017/3922, ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Commissione bicamerale di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati, istituita con legge 7 gennaio 2014, n. 1 (Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati), nonché nei confronti della Camera dei deputati, in persona del suo Presidente *pro tempore*, e del Senato della Repubblica, in persona del suo Presidente *pro tempore*, chiedendo dichiararsi che non spettava alla medesima Commissione bicamerale confermare il segreto sul verbale contenente l'audizione dell'ingegnere Daniele Fortini del 2 agosto 2016, nonché rigettare la richiesta di desecretazione avanzata dalla Pro-



cura di Torino, e, per l'effetto, chiedendo altresì di annullare la deliberazione del 3 maggio 2017, che ha mantenuto la segretezza del resoconto stenografico della seduta del 2 agosto 2016, e consentire quindi la prosecuzione dell'attività dell'autorità giudiziaria;

che la Procura ricorrente premette di procedere in relazione alla querela, proposta dall'onorevole Stefano Vignaroli, per il reato di diffamazione aggravata in riferimento ad un articolo pubblicato sul quotidiano "La Stampa" dal titolo «Anche Vignaroli finisce nel mirino per le presunte pressioni su Tronca. Commissione Ecomafie e pm potrebbero ascoltare il deputato»;

che, nel proprio atto di denuncia-querela, l'onorevole Vignaroli lamentava che la giornalista autrice dell'articolo avesse posto arbitrariamente in relazione l'inchiesta cosiddetta "Monnezzopoli" e quella cosiddetta "Mafia Capitale", addebitando al Movimento Cinque Stelle «ombre di intrighi», da un lato alludendo alla sua relazione con la senatrice Paola Taverna e ai loro presunti rapporti con l'ex assessore all'ambiente del Comune di Roma, Paola Muraro; e, dall'altro, riferendo che, secondo quanto dichiarato dall'ingegnere Daniele Fortini nel corso della sua audizione davanti alla Commissione bicamerale di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti, lo stesso querelante avrebbe esercitato pressioni sul commissario straordinario di Roma Capitale, prefetto Tronca, per l'allontanamento dell'ex direttore generale di AMA spa, dott. Alessandro Filippi;

che il querelante addebitava, inoltre, alla stessa giornalista, il reato di rivelazione e utilizzazione di segreti di ufficio di cui all'art. 326 del codice penale, in concorso con soggetto non identificato, a norma dell'art. 110 cod. pen., sul rilievo che «tale vicenda l'articolista deve aver appreso, violando il segreto preteso dal medesimo Fortini ed apposto alle sue dichiarazioni dal presidente della Bicamerale», richiedendo, dunque, alla Procura ricorrente di «accertare come mai nell'articolo compare tale questione, oggetto appunto della detta segretezza, e guarda caso secondo la falsa ricostruzione dei fatti offerta dal Fortini»;

che a tal proposito la ricorrente sottolinea come le doglianze espresse dal querelante siano diverse ed investano: a) il tenore reputato diffamatorio dell'articolo di stampa; b) la diffusione del contenuto di dichiarazioni che, secondo quanto dichiarato dall'onorevole Vignaroli, il quale rivestiva la carica di vice presidente della Commissione di inchiesta sul ciclo dei rifiuti, erano state rese dall'ingegnere Fortini in sede di audizione presso la Commissione medesima, ma con richiesta di segretezza; c) la non veridicità di tali dichiarazioni;

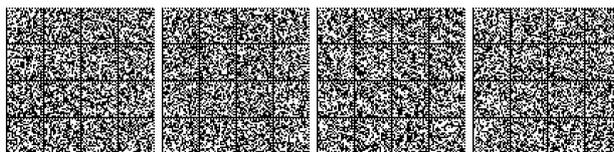
che la denuncia-querela era dunque rivolta sia nei confronti della giornalista che aveva firmato l'articolo, sia nei confronti del direttore responsabile del quotidiano "La Stampa", sia, infine, nei confronti di quanti si fossero resi responsabili del reato di rivelazione di segreto di ufficio, punito - in base all'art. 5 della legge n. 1 del 2014, istitutiva della Commissione parlamentare anzidetta - dall'art. 326 cod. pen.;

che, in data 28 febbraio 2017, la Procura ricorrente chiedeva al Presidente della Commissione bicamerale di inchiesta copia della audizione dell'ingegnere Fortini del 2 agosto 2016, con richiesta di precisare «se, quando e in quali termini tale atto sia stato secretato» e «se lo stesso risulti ancora secretato» e «quando lo stesso sarà desecretato»;

che l'allora Presidente della Commissione, onorevole Alessandro Bratti, trasmetteva, con nota del 21 marzo 2017, «in ossequio al principio di leale collaborazione istituzionale», l'intero resoconto stenografico dell'audizione dell'ingegnere Fortini, di cui una parte era effettivamente secretata, sottolineando che quest'ultima veniva trasmessa «sotto vincolo di mantenimento del regime di segretezza apposto dalla Commissione»;

che successivamente, il 3 maggio 2017, il medesimo Presidente comunicava alla Procura ricorrente la decisione della Commissione di mantenere la segretezza, ponendo in evidenza che era stato richiesto allo stesso ingegnere Fortini di «esprimere la propria valutazione sulla persistenza delle esigenze di segretezza del resoconto in questione» e che il medesimo aveva chiesto di mantenere la segretezza dell'atto;

che la medesima Procura chiedeva formalmente il 23 giugno 2017 la desecretazione del verbale, rappresentando che quest'ultimo era stato ormai acquisito agli atti del procedimento e, dunque, qualunque fosse stato l'esito delle indagini preliminari, avrebbe dovuto essere formalmente depositato alle parti, in tal modo determinando un possibile contrasto con il provvedimento di segretezza;



che il 13 luglio 2017 il Presidente della Commissione di inchiesta ribadiva che la deliberazione relativa al mantenimento del segreto era stata già assunta il 3 maggio, ma che, attesa la richiesta formale della Procura della Repubblica, l'Ufficio di presidenza avrebbe valutato «le eventuali iniziative da assumere»;

che alla data di presentazione del ricorso, tuttavia, non era stata comunicata alcuna iniziativa volta alla desecretazione del verbale;

che, alla stregua di tale evoluzione della vicenda, a parere della ricorrente la Commissione bicamerale non si sarebbe attenuta, nella secretazione delle dichiarazioni, ai principi al riguardo affermati da questa Corte, la quale ha più volte sottolineato come il segreto degli atti delle Commissioni parlamentari di inchiesta deve essere qualificato alla stregua di segreto di tipo funzionale, nel senso che esso è destinato a soddisfare le esigenze funzionali dell'organo parlamentare;

che, nel frangente, tale limite non sarebbe stato osservato in quanto: 1) la Commissione si sarebbe limitata a motivare il diniego di desecretazione «con esclusivo riferimento alla valutazione dell'Ing. Fortini “sulla persistenza delle esigenze di segretezza del resoconto in questione”»; 2) avrebbe omesso ogni valutazione e motivazione circa la necessità del mantenimento del segreto in funzione del perseguimento dei compiti istituzionali della Commissione medesima; 3) non avrebbe considerato il fatto che il contenuto delle dichiarazioni dell'ingegnere Fortini erano state ormai disvelate all'opinione pubblica ed acquisite alle indagini, avendo così la secretazione come unico ed esclusivo effetto quello di paralizzare il procedimento penale;

che, nella specie, deduce ancora la ricorrente, il verbale secretato costituirebbe - almeno secondo la prospettazione desumibile dalla denuncia-querela dell'onorevole Vignaroli - sia prova documentale del reato di diffamazione, in quanto contenente le dichiarazioni dell'ingegnere Fortini, sia corpo di reato in relazione al delitto di rivelazione ed utilizzazione di un segreto d'ufficio;

che, di conseguenza, il mantenimento del vincolo del segreto sul verbale in questione ne paralizzerebbe l'utilizzazione processuale, con conseguente pregiudizio per le indagini e per le conseguenti scelte sull'esercizio o non esercizio della azione penale, la quale costituisce un'attribuzione costituzionalmente riservata al pubblico ministero;

che, quanto alla legittimazione passiva, la ricorrente sottolinea come, alla data di proposizione del ricorso, fossero state già sciolte le Camere, con decreti del Presidente della Repubblica del 28 dicembre 2017; sicché, la Commissione parlamentare bicamerale, i cui atti hanno dato luogo al conflitto, aveva cessato le proprie funzioni, essendo queste limitate, in base alla legge istitutiva della stessa Commissione, alla durata della XVII Legislatura;

che, di conseguenza, il ricorso viene rivolto anche nei confronti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, giacché nella ipotesi in cui la Commissione parlamentare abbia, per qualsiasi causa, cessato di funzionare, «la legittimazione processuale ad agire o a resistere è riassunta dalla Camera medesima» (sentenza n. 241 del 2007);

che con ordinanza n. 193 del 2018 questa Corte ha dichiarato ammissibile il ricorso per conflitto;

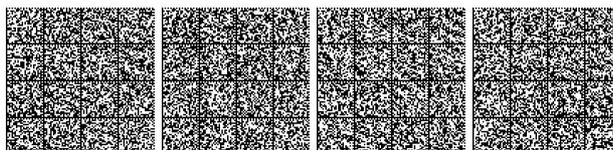
che l'ordinanza e il ricorso sono stati notificati, a cura della ricorrente, al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica il 12-14 novembre 2018 e depositati nella cancelleria della Corte costituzionale il 23 novembre 2018;

che né il Presidente della Camera dei deputati né il Presidente del Senato della Repubblica si sono costituiti nel presente giudizio.

Considerato che la Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati, istituita, per la durata della XVIII legislatura, con la legge 7 agosto 2018, n. 100 (Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati), ha deliberato, nella seduta del 13 dicembre 2018, di declassificare da segreta a libera la parte secretata del resoconto stenografico dell'audizione dell'ingegnere Daniele Fortini, presidente *pro tempore* del consiglio di amministrazione di AMA spa, del 2 agosto 2016;

che il Procuratore della Repubblica e il Procuratore aggiunto presso il Tribunale ordinario di Torino hanno depositato, in data 24 gennaio 2019, atto di rinuncia, notificato alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica, non costituente;

che, ai sensi dell'art. 24, comma 6, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la rinuncia al ricorso, intervenuta in mancanza di costituzione in giudizio del resistente, determina l'estinzione del processo (ordinanza n. 31 del 2018).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 aprile 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 maggio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190127

N. 128

Sentenza 16 aprile - 28 maggio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Incremento dell'aliquota speciale applicabile per l'anno 2002 alle banche, agli altri enti e società finanziari e alle imprese di assicurazione.

- Legge della Regione Marche 19 dicembre 2001, n. 35 (Provvedimenti tributari in materia di addizionale regionale all'IRPEF, di tasse automobilistiche e di imposta regionale sulle attività produttive), art. 1, comma 6; legge della Regione Lazio 13 dicembre 2001, n. 34 (Disposizioni in materia di imposta regionale sulle attività produttive in attuazione del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446), art. 5, comma 1, e correlativa statuizione della Tabella A ad essa allegata; legge della Regione Siciliana 26 marzo 2002, n. 2 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2002), art. 7, comma 1.

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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, della legge della Regione Marche 19 dicembre 2001, n. 35 (Provvedimenti tributari in materia di addizionale regionale all'IRPEF, di tasse automobilistiche e di imposta regionale sulle attività produttive), dell'art. 5, comma 1, della legge della Regione Lazio 13 dicembre 2001, n. 34 (Disposizioni in materia di imposta regionale sulle attività produttive in attuazione del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446), e Tabella A, e dell'art. 7, comma 1, della legge della Regione Siciliana 26 marzo 2002, n. 2 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2002), promossi dalla Commissione tributaria provinciale di Padova e dalla Commissione tributaria regionale del Lazio, con ordinanze del 7 marzo e del 28 settembre 2017, iscritte rispettivamente ai nn. 38 e 89 del registro ordinanze 2018 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 10 e 25, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti gli atti di costituzione della Banca Monte dei Paschi di Siena spa, quale incorporante della Banca Antonveneta spa, della Banca Nazionale del Lavoro spa, della BNP Paribas sa;

Visti gli atti di intervento della Regione Marche e della Regione Siciliana;

udito nella udienza pubblica del 16 aprile 2019 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi gli avvocati Pasquale Russo per la Banca Monte dei Paschi di Siena spa, quale incorporante della Banca Antonveneta spa, Gabriele Escalar per la Banca Nazionale del Lavoro spa e per la BNP Paribas sa, Stefano Grassi per la Regione Marche e Marina Valli per la Regione Siciliana.

Ritenuto in fatto

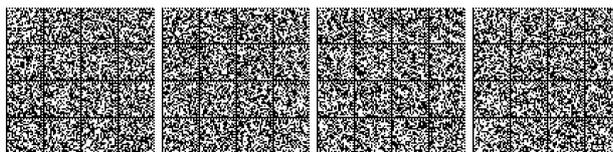
1.- La Commissione tributaria provinciale (CTP) di Padova, con ordinanza del 21 febbraio 2017 (r.o. n. 38 del 2018), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, della legge della Regione Marche 19 dicembre 2001, n. 35 (Provvedimenti tributari in materia di addizionale regionale all'IRPEF, di tasse automobilistiche e di imposta regionale sulle attività produttive), dell'art. 5, comma 1, della legge della Regione Lazio 13 dicembre 2001, n. 34 (Disposizioni in materia di imposta regionale sulle attività produttive in attuazione del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446), e dell'art. 7, comma 1, della legge della Regione Siciliana 26 marzo 2002, n. 2 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2002), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

La Commissione tributaria regionale (CTR) del Lazio, con ordinanza del 25 settembre 2017 (r.o. n. 89 del 2018), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, della legge reg. Lazio n. 34 del 2001 e della Tabella A ad essa allegata, in riferimento all'art. 117 Cost.

Tutte le disposizioni regionali censurate apportano, per il periodo di imposta 2002, per le banche e gli altri enti e società finanziari, oltre che per le imprese assicurative, un incremento dell'aliquota dell'imposta sulle attività produttive (IRAP) - fissata dal comma 2 dell'art. 45 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali), nella misura del 4,75 per cento - elevandola al 5,75 per cento (per le Regioni Marche e Lazio) ed al 5,25 per cento (per la Regione Siciliana).

2.- La CTP di Padova premette di essere stata adita dalla Banca Monte dei Paschi di Siena spa (BMPS), in qualità di società incorporante la Banca Antoniana Veneta spa (BAV), che, con ricorso depositato il 16 febbraio 2015, aveva impugnato, nei confronti dell'Agenzia delle entrate, il silenzio-rifiuto, formatosi in capo a quest'ultima, in ordine alla istanza di rimborso da essa ricorrente prodotta in data 29 ottobre 2004, avente ad oggetto la maggiore IRAP versata per l'anno 2002 da BAV.

Quest'ultima aveva corrisposto, infatti, l'importo complessivo di euro 34.809.171,00, in applicazione delle aliquote IRAP riferibili alle diverse Regioni ove la BAV operava, pari al 5,75 per cento dell'imponibile per le Regioni Marche, Lazio e Lombardia ed al 5,25 per cento per la Regione Siciliana, ma riteneva che l'imposta avrebbe dovuto essere calcolata facendo applicazione dell'aliquota del 4,75 per cento, a norma del comma 2 dell'art. 45 del d.lgs. n. 446 del 1997. La ricorrente aveva, quindi, dedotto che le Regioni, con le censurate disposizioni, avevano ecceduto le proprie competenze legislative in materia di IRAP, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto avevano disposto un aumento dell'aliquota speciale (prevista cioè per le banche e gli altri enti e società finanziarie, nonché per le imprese assicurative, ossia i soggetti di cui agli artt. 6 e 7 del d.lgs. n. 446 del 1997), disciplinata dall'art. 45, comma 2, del d.lgs. 446 del 1997, nel testo allora vigente, e fissata, per il periodo di imposta 2002, nella misura del



4,75 per cento, mentre tale facoltà di incremento dell'aliquota IRAP era attribuita alle Regioni dall'art. 16, comma 3, del medesimo d.lgs. n. 446 del 1997 unicamente per l'aliquota ordinaria, prevista per la generalità dei soggetti passivi, disciplinata dal comma 1 del medesimo art. 16 e fissata nella misura del 4,25 per cento.

Tanto premesso, il collegio rimettente, afferma, in punto di rilevanza, che la «questione è assolutamente determinante ai fini della decisione del procedimento instaurato avanti questo Giudice, giacché da essa dipende la debenza o meno della imposta chiesta a rimborso della società ricorrente».

Quanto alla non manifesta infondatezza, la CTP di Padova ricorda che, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., è riservata alla competenza legislativa esclusiva statale la disciplina della materia tributaria dello Stato, e quindi anche dell'IRAP, e che, conseguentemente, l'intervento del legislatore regionale è ammesso solo nei termini stabiliti dalla norma statale.

Nel caso in esame la facoltà riconosciuta, dal comma 3 dell'art. 16 del d.lgs. n. 446 del 1997, al legislatore regionale di disporre l'incremento della aliquota IRAP, a far tempo dal terzo anno successivo a quello della entrata in vigore della normativa istitutiva della suddetta imposta, ossia dall'anno 2000, sarebbe limitata alla cosiddetta aliquota ordinaria, di cui all'art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 446 del 1997, rimanendo esclusa, quindi, l'aliquota speciale di cui all'art. 45, comma 2, del medesimo d.lgs. n. 446 del 1997, che riguarda alcune specifiche categorie di soggetti, tra i quali, appunto, le banche.

Pertanto le censurate disposizioni regionali, stabilendo un incremento dell'aliquota speciale, eccederebbero la facoltà attribuita al legislatore regionale e si paleserebbero in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Viene poi ricordata la sentenza n. 177 del 2014 di questa Corte che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, della legge della Regione Lombardia 18 dicembre 2001, n. 27 (Legge finanziaria 2002), che disponeva analogo aumento dell'aliquota speciale.

2.1.- Con atto del 23 marzo 2018, depositato il successivo 26 marzo, è intervenuta in giudizio la Regione Marche, chiedendo che la questione venga dichiarata inammissibile o comunque infondata.

2.1.1.- Quanto al primo profilo, viene eccepito il difetto di motivazione della rilevanza della questione, in quanto il giudice rimettente non chiarisce se siano maturati i termini di prescrizione e decadenza fissati dall'art. 21, comma 2, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), il quale dispone che «Il ricorso avverso il rifiuto tacito della restituzione di cui all'art. 19, comma 1, lettera g) [ovvero il rifiuto della restituzione di tributi, sanzioni pecuniarie ed interessi o altri accessori non dovuti], può essere proposto dopo il novantesimo giorno dalla domanda di restituzione presentata entro i termini previsti da ciascuna legge d'imposta e fino a quando il diritto alla restituzione non è prescritto. La domanda di restituzione, in mancanza di disposizioni specifiche, non può essere presentata dopo due anni dal pagamento ovvero, se posteriore, dal giorno in cui si è verificato il presupposto per la restituzione».

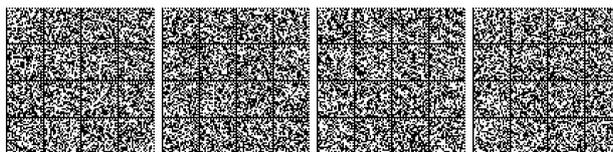
Posto che il rimborso riguardante il pagamento dell'IRAP effettuato per l'anno 2002 è stato richiesto in data 29 ottobre 2004, il ricorso avverso il silenzio-rifiuto, che risulta depositato il 16 febbraio 2015 - in assenza di ulteriori atti interruttivi (non menzionati dal giudice *a quo*) - risulterebbe proposto oltre il termine decennale di prescrizione del diritto alla restituzione richiesta.

Inoltre, la CTP rimettente non preciserebbe se il ricorso proposto fosse ammissibile in relazione al termine di decadenza di cui all'art. 21, comma 2, del d.lgs. n. 546 del 1992. Il rimborso chiesto dalla BMPS spa risale, infatti, al 29 ottobre 2004 ed è riferito all'IRAP versata per l'anno 2002: sarebbe stato quindi necessario verificare se la domanda di restituzione fosse stata presentata entro i due anni dal pagamento oppure oltre il termine di decadenza di cui all'art. 21, comma 2, del d.lgs. n. 546 del 1992, con la conseguente legittimità del silenzio-rifiuto serbato dall'Agenzia delle entrate.

Ulteriori profili di inammissibilità vengono ravvisati nella incompleta descrizione della fattispecie, nella carente ricostruzione della disciplina e, soprattutto, nella mancanza di indicazione, nella ordinanza di rimessione, della norma statale che costituisce parametro della questione di legittimità costituzionale sollevata per violazione dell'art. 117 Cost.

2.1.2.- Quanto all'infondatezza della questione si sostiene che la facoltà riconosciuta dal comma 3 dell'art. 16 del d.lgs. n. 446 del 1997 comprenderebbe anche le aliquote speciali, come potrebbe evincersi dalla genesi dell'IRAP - che nasce, in sostituzione di una serie di tributi diretti, tra l'altro, a finanziare il servizio sanitario, per consentire alle Regioni di acquisire risorse per finanziare i propri servizi (in particolare, appunto, in materia sanitaria e ospedaliera) - e dalla finalità della predetta previsione statale, che sembrerebbe diretta a riconoscere alle Regioni un margine di discrezionalità nella determinazione delle aliquote IRAP in relazione a tutte le varie categorie imprenditoriali.

Del resto, una diversa interpretazione, tesa a limitare la facoltà di maggiorazione alla sola aliquota ordinaria, condurrebbe al risultato paradossale - opposto a quello perseguito dal legislatore statale - di vedere applicata alle banche e



alle imprese di assicurazione un'aliquota (pari al 4,75 per cento fissata dall'art. 45, comma 2, del d.lgs. n. 446 del 1997) inferiore a quella ordinaria (pari al 5,25 per cento, a seguito della maggiorazione di 1 punto percentuale consentita dall'art. 16, comma 3, del medesimo d.lgs. n. 446 del 1997).

Viene altresì richiamata la normativa statale successiva - artt. 1, commi 61, 174 e 175, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)» -, la quale, nell'introdurre una deroga alla sospensione delle maggiorazioni dell'aliquota IRAP disposta con l'art. 3, comma 1, lettera a), della legge 27 dicembre 2002, n. 289, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003)», non opererebbe alcun distinguo tra i diversi tipi di aliquote. Inoltre, si sottolinea, in particolare, che dal tenore di tale deroga sembrerebbe ammettersi espressamente che le Regioni possano aver deliberato maggiorazioni dell'aliquota IRAP in difformità rispetto a quanto previsto dalla normativa statale e prevedersi per esse una vera e propria sanatoria.

2.2.- Con atto del 26 marzo 2018, depositato il successivo 27 marzo, è intervenuta in giudizio la Regione Siciliana, chiedendo che la questione venga dichiarata inammissibile o comunque infondata.

2.2.1.- Quanto al primo profilo, viene anche in questa sede eccepito il difetto di motivazione della rilevanza della questione, con riferimento alla possibile intervenuta prescrizione o decadenza di cui all'art. 21, comma 2, del d.lgs. n. 546 del 1992.

Ulteriore profilo di inammissibilità viene ravvisato nella mancanza di indicazione, nella ordinanza di rimessione, delle norme dello statuto della Regione Siciliana e delle correlate norme di attuazione (in particolare l'art. 6 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, recante «Norme di attuazione dello statuto della Regione siciliana in materia finanziaria»), essendosi il giudice *a quo* limitato a invocare l'art. 117 Cost.

2.2.2.- Quanto all'infondatezza della questione, si rammenta la competenza della Regione Siciliana in materia di tributi, fissata dall'art. 36 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione Siciliana), e dall'art. 6 del d.P.R. n. 1074 del 1965.

In tale quadro normativo, il censurato art. 7, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 2 del 2002 non esulerebbe dalla competenza riconosciuta alla Regione in materia tributaria in quanto non modificherebbe gli elementi essenziali del tributo (presupposto di imposta, soggetto passivo e base imponibile), come del resto confermato dalla circostanza che analoga facoltà era riconosciuta dal legislatore statale alla generalità delle Regioni con riferimento all'aliquota ordinaria.

2.3.- Con atto del 26 marzo 2018, depositato il successivo 27 marzo, si è costituita la BMPS chiedendo l'accoglimento della questione di costituzionalità.

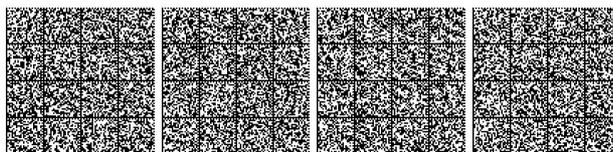
2.3.1.- In primo luogo, in punto di rilevanza della questione, anche in risposta a quanto argomentato dalle Regioni intervenute, si segnala l'adeguatezza motivazionale dell'ordinanza di rimessione su tale profilo, posto che la spettanza del diritto al rimborso oggetto del giudizio *a quo* sarebbe "strutturalmente condizionato" dalle disposizioni censurate, in ordine alle quali, peraltro, mancherebbe qualsiasi spazio di interpretazione adeguatrice.

2.3.2.- Quanto al merito, vengono ricordati il «risolutivo precedente» rappresentato dalla già citata sentenza di questa Corte n. 177 del 2014, nonché la giurisprudenza costituzionale in materia di IRAP, con riferimento alla sua riconducibilità alla potestà esclusiva del legislatore statale, con la conseguente possibilità di un intervento del legislatore regionale soltanto nei termini espressamente previsti da quest'ultimo.

Riprendendo quanto argomentato nell'ordinanza di rimessione, viene rilevato che l'art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 446 del 1997, nel testo vigente *ratione temporis*, prevedeva che l'imposta dovesse essere ordinariamente determinata applicando al valore della produzione netta l'aliquota ordinaria del 4,25 per cento, salvo quanto previsto dai commi 1 e 2 del successivo art. 45. Al comma 3 dello stesso art. 16 si disponeva che a decorrere dal terzo anno successivo a quello di emanazione del medesimo decreto legislativo (anno 2000), le Regioni avevano facoltà di variare l'aliquota di cui al comma 1 fino ad un massimo di un punto percentuale. L'art. 45, prevedeva, poi, con disposizione transitoria, alcune aliquote speciali applicabili a taluni settori di attività, segnatamente statuendo, al comma 2, per i soggetti di cui agli artt. 6 e 7 (banche e altri enti e società finanziarie nonché imprese assicurative), per i periodi d'imposta in corso al 1° gennaio 1998, al 1° gennaio 1999 e al 1° gennaio 2000, l'aliquota nella misura del 5,4 per cento; per i due periodi d'imposta successivi, rispettivamente, nelle misure del 5 e del 4,75 per cento.

In sostanza, lo *ius variandi* conferito alle Regioni dal comma 3 del citato art. 16 avrebbe potuto essere esercitato con esclusivo riferimento all'aliquota ordinaria di cui al comma 1 del medesimo art. 16 (aliquota ordinaria) e non anche alle aliquote speciali di cui all'art. 45.

Tale prospettazione, ad avviso della società, avrebbe trovato conferma - stante la chiarezza del dato testuale della normativa esaminata - nella giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 177 del 2014 e n. 357 del 2010), oltre



che in quella di legittimità (sono richiamate, tra l'altro, le sentenze della Corte di cassazione, sezione quinta civile, dell'11 maggio 2012, n. 7344 e del 13 aprile 2012, n. 5867; sezione sesta civile, sentenza 21 giugno 2012, n. 12434).

Alla luce delle predette argomentazioni viene quindi affermata l'illegittimità costituzionale delle censurate disposizioni regionali.

2.4.- Tutte le parti e tutti gli intervenuti hanno depositato memoria in prossimità dell'udienza.

2.4.1.- La Regione Marche ripercorre le proprie argomentazioni a sostegno dell'infondatezza della questione, deducendo, in particolare, che le eventuali antinomie tra norme regionali sull'IRAP e norme statali di riferimento sarebbero comunque state sanate dal comma 22 dell'art. 2 della legge 21 dicembre 2003, n. 350, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)».

2.4.2.- La Regione Siciliana ribadisce quanto già sostenuto in punto di inammissibilità e infondatezza della questione, richiamando anch'essa il citato comma 22 dell'art. 2 della legge n. 350 del 2003, unitamente alla risoluzione n. 10 del 26 gennaio 2007 dell'Agenzia delle entrate.

2.4.3.- Anche la BMPS ha depositato memoria, ribadendo le proprie argomentazioni.

Si è, in particolare, soffermata sul profilo legato alla «strutturale impossibilità di alcuna decadenza da parte della Banca, da individuarsi nel termine di 48 mesi fissato dall'art. 38 del d.P.R. 60 del 1973, e non in quello (residuale) di cui all'art. 21 del d.P.R. n. 546/1992» (vengono citati alcuni precedenti della Corte di cassazione in materia: sezione sesta civile, sentenza 19 gennaio 2017, n. 9935; sezione quinta civile, sentenza 24 novembre 2010, n. 23882; sezione quinta civile, sentenza 27 gennaio 2014, n. 1576).

Quanto alla ipotizzata maturazione della prescrizione - stante la sua non rilevabilità d'ufficio - viene, innanzitutto, evidenziato che essa non è stata eccepita dall'Agenzia delle entrate nel giudizio *a quo*. Inoltre, si rileva che il termine prescrizionale decennale ha iniziato a decorrere solo in seguito alla formazione del silenzio-rifiuto impugnabile ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. n. 546 del 1992 (così da ultimo chiarito dalla Corte di cassazione, sezione quinta civile, sentenza 14 febbraio 2019, n. 4377), e cioè dal novantunesimo giorno successivo a quello di presentazione dell'istanza di rimborso (29 gennaio 2014 - 27 gennaio 2015), mentre il ricorso è stato notificato in data 20 gennaio 2015.

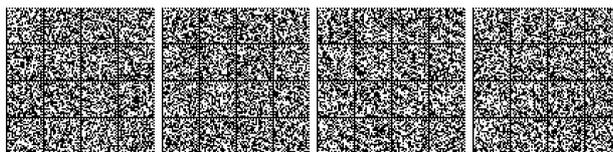
In ordine, poi, alle eccezioni di inammissibilità opposte dalla Regione Siciliana, si afferma, contrariamente a quanto da quest'ultima sostenuto, che la questione sollevata non esige di specifica motivazione sui parametri statutari, posto che lo statuto della medesima non accorderebbe alcuna maggiore autonomia rispetto allo *jus variandi* dell'aliquota IRAP consentito dalla legislazione statale alle Regioni a statuto ordinario.

Nel merito, infine, si insiste sulla chiara volontà del legislatore statale di riservare a sé l'esclusiva regolamentazione del regime transitorio di cui all'art. 45 del d.lgs. n. 446 del 1997, come evincibile anche dall'originaria stesura della predetta disposizione, concepita per trovare applicazione solo fino all'anno 2000, e poi estesa, con l'art. 6 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2000)», alle due annualità successive.

3.- La CTR del Lazio premette di essere stata investita dell'appello proposto dall'Agenzia delle entrate avverso la sentenza con la quale la CTP di Roma aveva accolto in parte il ricorso di BNP Paribas sa, in qualità di incorporante della Banca nazionale del lavoro spa (BNL), e della stessa BNL spa avverso il silenzio rifiuto formatosi in ordine alla istanza di rimborso avente ad oggetto la maggiore IRAP versata per l'anno 2002 stabilita da alcune Regioni, sulla base, tra l'altro, della motivazione della sentenza della Corte costituzionale n. 177 del 2014, dichiarandosi, al contempo, carente di giurisdizione in ordine alla connessa richiesta risarcitoria.

La CTR del Lazio - segnalato che l'appello è fondato sulla lettura che l'Agenzia delle entrate adottava della facoltà riconosciuta alle Regioni, dall'art. 16 del d.lgs. n. 446 del 1997, di aumentare l'aliquota IRAP fino ad un massimo di un punto percentuale (facoltà ritenuta estesa alle aliquote da applicare alle banche), e ribadito, quindi, che, conseguentemente, dalla stessa veniva riconosciuto il diritto ad un rimborso (solo) nella misura 0,50 per cento di quanto corrisposto - sostiene la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, della legge reg. Lazio n. 34 del 2001 e correlativa statuizione della Tabella A ad essa allegata, che disponeva la maggiorazione di un punto percentuale dell'aliquota speciale prevista dall'art. 45 del medesimo decreto legislativo.

La Commissione rimettente - reputando non condivisibile la tesi sostenuta dall'appellante - innanzitutto sostiene che le disposizioni di legge statale sopravvenute all'anno di imposta 2002 devono ritenersi prive di efficacia retroattiva e, pertanto, inidonee a determinare il carico fiscale dovuto per un periodo d'imposta precedente a quello considerato. In particolare, il giudice *a quo* sottolinea che la legge reg. Lazio n. 34 del 2001 non potrebbe rientrare nel perimetro applicativo dell'art. 1, comma 175, della legge n. 311 del 2004, perché quest'ultima disposizione prevede una ripresa della decorrenza degli effetti degli aumenti IRAP oggetto della precedente sospensione, che, a sua volta, riguardava, giusta l'art. 3 comma 1, lettera a), della legge 27 dicembre 2002, n. 289, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio



annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003)», le maggiorazioni di aliquota deliberate successivamente al 29 settembre 2002, mentre quella in esame è stata deliberata nel 2001.

D'altro canto, non vi sarebbe spazio per una lettura costituzionalmente orientata della disposizione regionale in esame, stante l'inequivoco tenore letterale della stessa: l'art. 5, comma 1, della censurata legge regionale, e la correlativa statuizione della Tabella A ad essa allegata, dispongono espressamente l'aumento di un punto percentuale per l'aliquota IRAP (che, partendo dal 4,75 per cento, diviene pari al 5,75 per cento).

Tanto premesso, stante la «rilevanza decisiva» della questione in esame ai fini della pronuncia da assumere relativamente al diritto al rimborso dell'IRAP, la Commissione rimettente ne sostiene la non manifesta infondatezza con riferimento alla violazione dell'art. 117 Cost., alla luce delle argomentazioni sopra riportate nonché delle motivazioni poste a sostegno della già ricordata sentenza della Corte costituzionale n. 177 del 2014, che viene analiticamente ripercorsa.

3.1.- Con atto del 9 luglio 2018, depositato il successivo 10 luglio, si sono costituite la società BNP Paribas sa, in qualità di incorporante della Banca nazionale del lavoro spa, e la stessa BNL, chiedendo l'accoglimento della questione di costituzionalità.

Ripercorsa la vicenda e il quadro normativo di riferimento e sottolineata la rilevanza della questione di legittimità costituzionale sollevata, quanto alla fondatezza della medesima, vengono ribadite le argomentazioni già svolte dal giudice *a quo*, in ordine alla perimetrazione della facoltà delle Regioni di modificare, ai sensi dell'art. 16, comma 3, del d.lgs. n. 446 del 1997, l'aliquota ordinaria contemplata dal comma 1 del medesimo articolo, con esclusione di un'analogia facoltà per l'aliquota speciale e transitoria del 4,75 per cento, già fissata per l'anno 2002 direttamente dal legislatore nazionale, per i soggetti di cui agli artt. 6 e 7 del medesimo d.lgs. n. 446 del 1997.

Considerato in diritto

1.- La Commissione tributaria provinciale (CTP) di Padova e la Commissione tributaria regionale (CTR) del Lazio dubitano della legittimità costituzionale di alcune disposizioni regionali che apportano, per il periodo di imposta 2002, per gli istituti bancari, un incremento dell'aliquota IRAP - elevandola al 5,75 per cento (per le Regioni Marche e Lazio) ed al 5,25 per cento (per la Regione Siciliana) - rispetto a quella fissata, nella misura del 4,75 per cento, dal legislatore statale, con il comma 2 dell'art. 45 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali).

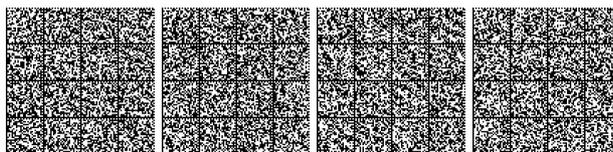
In particolare, la CTP di Padova ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, della legge della Regione Marche 19 dicembre 2001, n. 35 (Provvedimenti tributari in materia di addizionale regionale all'IRPEF, di tasse automobilistiche e di imposta regionale sulle attività produttive), dell'art. 5, comma 1, della legge della Regione Lazio 13 dicembre 2001, n. 34 (Disposizioni in materia di imposta regionale sulle attività produttive in attuazione del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446), e dell'art. 7, comma 1, della legge della Regione Siciliana 26 marzo 2002, n. 2 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2002), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, mentre la CTR del Lazio ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. Lazio n. 34 del 2001 e della correlativa statuizione della Tabella A ad essa allegata, in riferimento all'art. 117 Cost.

Entrambi i giudici rimettenti prospettano la lesione della potestà legislativa statale esclusiva in materia di sistema tributario dello Stato, in quanto la facoltà di variazione delle aliquote sarebbe stata riconosciuta alle Regioni, dal comma 3 dell'art. 16 del d.lgs. n. 446 del 1997, limitatamente all'aliquota ordinaria dell'IRAP, ovvero sia a quella disciplinata, per la generalità dei destinatari, dal comma 1 del medesimo art. 16, e non anche all'aliquota speciale, fissata (nella misura del 4,75 per cento per il periodo di imposta del 2002) dal citato comma 2 dell'art. 45 del medesimo decreto legislativo per i soggetti di cui ai precedenti artt. 6 e 7, cioè per le banche e altri enti e società finanziari, nonché per le imprese di assicurazione.

2.- In considerazione della parziale identità delle norme denunciate e delle censure formulate, i giudizi devono essere riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia.

3.- È preliminare l'esame dell'eccezione di inammissibilità della questione sollevata dalla CTP di Padova, formulata dalla Regione Siciliana e motivata sulla circostanza che il giudice *a quo* si sarebbe limitato ad invocare l'art. 117 Cost., senza tenere conto delle competenze legislative attribuite in materia alla Regione dallo statuto speciale.

Di tali competenze, peraltro, occorre tener conto quando le disposizioni censurate appaiono ad esse inerenti.



Nel caso in esame, però, tale inerenza manca. Questa stessa Corte ha affermato che «la Regione Siciliana ha [...] il potere di integrare la disciplina dei tributi erariali, nei limiti segnati dai principi della legislazione statale relativi alla singola imposizione (sentenze n. 138 e n. 111 del 1999), in termini non dissimili da quanto previsto per le Regioni ordinarie dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.» (sentenza n. 152 del 2018); correttamente, quindi, il giudice rimettente si sofferma sul contrasto con la normativa statale di riferimento e sulla conseguente violazione del parametro costituzionale.

Secondo il disegno delineato dal legislatore statale - sottoposto a suo tempo all'esame di questa Corte, che ha escluso qualsivoglia lesione delle prerogative regionali (sentenze n. 138 e n. 111 del 1999) - la Regione Siciliana aveva facoltà di dare attuazione alle disposizioni del Titolo I del d.lgs. n. 446 del 1997, relativo alla istituzione ed alla disciplina dell'IRAP, rimanendo però nel perimetro in esso delineato (ivi compresa, quindi, la disciplina degli artt. 16 e 45 del medesimo decreto legislativo).

Difatti l'art. 24 del d.lgs. n. 446 del 1997, nell'individuare i poteri delle Regioni, dispone che quelle a statuto ordinario possono disciplinare, con legge, nel rispetto dei principi in materia di imposte sul reddito e di quelli recati dal presente titolo, le procedure applicative dell'imposta, ferme restando le disposizioni degli artt. 19, da 21 a 23, e da 32 a 35, mentre le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano «provvedono, con legge, alla attuazione delle disposizioni del presente titolo in conformità delle disposizioni della legge 23 dicembre 1996, n. 662, articolo 3, commi 158 e 159». A sua volta, l'art. 3, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), al comma 158, prevede una cosiddetta clausola di salvaguardia: la Regione Siciliana «provvede con propria legge alla attuazione dei decreti di cui ai commi da 143 a 149 [tra cui quello relativo alla istituzione dell'IRAP], con le limitazioni richieste dalla speciale autonomia finanziaria preordinata dall'articolo 36 dello Statuto regionale e dalle relative norme di attuazione».

La disposizione regionale censurata - emessa in attuazione dell'art. 24 del d.lgs. 446 del 1997, secondo quanto dettato dalla ricordata clausola di salvaguardia - dà quindi applicazione alla normativa statale ed è esclusivamente ad essa che occorre fare riferimento per verificare se vi sia stata invasione rispetto alle competenze legislative dello Stato, e cioè se la norma sia costituzionalmente illegittima.

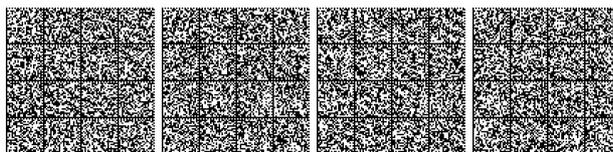
4.- Non è fondata neanche l'eccezione di inammissibilità per difetto di motivazione sulla rilevanza, formulata dalla Regione Marche e dalla Regione Siciliana, sempre nel giudizio relativo all'ordinanza n. 38 del 2018, sulla base della considerazione che il giudice rimettente non si sarebbe soffermato sull'esame della prescrizione e della decadenza delle pretese avanzate dai ricorrenti stabilite dall'art. 21, comma 2, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413).

4.1.- Alla luce della costante giurisprudenza costituzionale, quanto al primo profilo, l'eccezione non è fondata per il decisivo rilievo che la prescrizione non può essere esaminata d'ufficio dal giudice, ma deve essere eccepita dalla parte ai sensi dell'art. 2938 del codice civile (sentenza n. 39 del 2018).

4.2.- Più articolato il discorso relativo al secondo profilo, posto che, in tema di contenzioso tributario, si afferma la rilevanza di ufficio ex art. 2969 cod. civ. della decadenza del contribuente dal diritto ad ottenere il rimborso, in quanto sottratta alla libera disponibilità delle parti (*ex multis*, Corte di cassazione, sezione sesta civile, sentenza 21 marzo 2017, n. 7199; sezione sesta civile, sentenza 13 gennaio 2015, n. 317).

Questa Corte è sempre stata molto rigorosa nel perimetrare i margini di valutazione dei presupposti processuali, condizionanti la valida instaurazione del giudizio principale, la cui verifica deve essere «meramente strumentale al riscontro della rilevanza della questione di costituzionalità» (sentenza n. 241 del 2008), e «si arresta se il giudice rimettente ha offerto una motivazione non implausibile in ordine alla sussistenza delle condizioni dell'azione» (sentenza n. 53 del 2017).

In particolare ha affermato che, «a tale riguardo, non può sostituire la propria valutazione a quella già compiuta dal giudice *a quo*, eventualmente anche in via implicita», come chiarito con la citata sentenza n. 53 del 2017, secondo la quale solo la manifesta implausibilità della motivazione, che ricorre quando nessun dubbio possa nutrirsi sul punto, potrebbe riflettersi sulla rilevanza della questione. Si ritiene quindi sufficiente che «[i]l giudice rimettente non [abbia] ravvisato preclusioni all'esame nel merito della domanda [...]. Pertanto, non si può ritenere manifestamente implausibile la valutazione in punto di rilevanza, espressa dal giudice rimettente sulla scorta delle allegazioni e degli elementi di prova acquisiti».



Tanto premesso, va considerato che nell'ordinanza n. 38 del 2018 il collegio rimettente, afferma, in punto di rilevanza, che la «questione è assolutamente determinante ai fini della decisione del procedimento instaurato avanti questo Giudice, giacché da essa dipende la debenza o meno della imposta chiesta a rimborso della società ricorrente».

Va inoltre ricordato, con riferimento al giudizio relativo all'ordinanza n. 89 del 2018, che la CTR del Lazio rimettente segnala che l'Agenzia delle entrate ha riconosciuto il diritto al rimborso parziale, limitato alla quota corrispondente alla differenza tra l'aliquota maggiorata del 5,75 per cento e l'aliquota del 5,25 per cento, censurando la sentenza di primo grado nella parte in cui riconosceva il diritto al rimborso anche per la quota corrispondente alla differenza tra l'aliquota del 5,25 per cento e quella del 4,75 per cento.

5.- Le questioni sollevate da entrambi i giudici rimettenti sono fondate.

6.- La disciplina valevole *ratione temporis* nei giudizi principali prevede, al comma 1 dell'art. 16 del d.lgs. n. 446 del 1997, un'aliquota generale del 4,25 per cento, facendo «salvo quanto previsto [...] nei commi 1 e 2 dell'articolo 45».

Quest'ultimo articolo, al comma 2, a sua volta sancisce (nel testo storico in vigore dal 1° gennaio 2002 al 31 dicembre 2002) che, per i soggetti di cui agli artt. 6 e 7, cioè per le banche e gli altri enti e società finanziarie, nonché le imprese di assicurazione, «per i periodi d'imposta in corso al 1° gennaio 1998, al 1° gennaio 1999 e al 1° gennaio 2000 l'aliquota è stabilita nella misura del 5,4 per cento; per i due periodi d'imposta successivi, l'aliquota è stabilita, rispettivamente, nelle misure del 5 e del 4,75 per cento». Quindi per l'anno di imposta 2002 - in relazione al quale veniva chiesto il rimborso dell'IRAP di cui è causa nei giudizi principali - l'aliquota stabilita in via transitoria era pari al 4,75 per cento.

Il comma 3 del citato art. 16, poi, a decorrere dal terzo anno successivo a quello di emanazione del medesimo decreto legislativo, attribuisce alle Regioni la facoltà di variare «l'aliquota di cui al comma 1 fino ad un massimo di un punto percentuale», e la giurisprudenza costituzionale ha già chiarito che tale facoltà di variazione è riferibile alla sola aliquota ordinaria di cui al precedente comma 1 e non anche alle aliquote speciali di cui al successivo art. 45 (sentenza n. 357 del 2010).

7.- Tanto premesso sul quadro normativo statale di riferimento, per affrontare le questioni in esame occorre prendere le mosse dalla pronuncia di questa Corte n. 177 del 2014, la quale, richiamando la costante giurisprudenza costituzionale, ha affermato che la disciplina del tributo in esame rientra nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.: la potestà legislativa attribuita alle Regioni deve essere, dunque, esercitata nei limiti fissati dal legislatore statale.

Nella sentenza citata la disciplina *de qua* viene ricostruita ribadendo che la facoltà di variazione attribuita alle Regioni dal comma 3 del citato art. 16 è riferibile alla sola aliquota ordinaria di cui al precedente comma 1, con esclusione, dunque, dell'aliquota speciale fissata, per i soggetti di cui ai precedenti artt. 6 e 7, dalla disciplina transitoria delineata dal successivo art. 45, comma 2, per l'anno di imposta 2002, nella misura (non passibile di variazioni) pari al 4,75 per cento. Solo dall'anno successivo al 2002, cessata la disciplina transitoria, trova applicazione quella ordinaria di cui all'art. 16, che, al comma 1, fissa l'aliquota al 4,25 per cento e, al comma 3, attribuisce alle Regioni la potestà di variare l'aliquota fissata dal legislatore statale fino ad un punto percentuale.

Sulla base di tale lettura complessiva della disciplina statale è stata quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, della legge della Regione Lombardia 27 dicembre 2001, n. 27 (Legge finanziaria 2002), il quale disponeva l'aumento di un punto percentuale dell'aliquota IRAP determinata in via temporanea per gli istituti bancari dal comma 2 del citato art. 45.

7.1.- Per le disposizioni regionali censurate valgono le medesime considerazioni svolte in ordine a quella della Regione Lombardia, trattandosi sempre di norme con le quali le Regioni hanno disposto l'aumento dell'aliquota IRAP al di fuori del perimetro delineato dal legislatore statale con il d.lgs. n. 446 del 1997, che, secondo quanto sopra ricostruito, aveva riconosciuto tale facoltà solo per l'aliquota ordinaria e non per quella speciale e transitoria disciplinata dall'art. 45, comma 2, del d.lgs. n. 446 del 1997.

7.2.- A tale conclusione si deve giungere anche per l'art. 7, comma 1, della legge della Regione Siciliana n. 2 del 2002, in quanto, come sopra ricordato, tale Regione ha, sì, il potere di integrare la disciplina dei tributi erariali, ma - come visto - nei limiti segnati dai principi della legislazione statale relativi alla singola imposizione (sentenze n. 152 del 2018, n. 138 e n. 111 del 1999).

Dunque, - secondo la disciplina dettata dal legislatore statale in materia e già a suo tempo sottoposta al vaglio di legittimità costituzionale (sentenze n. 138 e n. 111 del 1999) - la Regione Siciliana, come già sopra ricordato, aveva facoltà di dare attuazione alle disposizioni del Titolo I del d.lgs. n. 446 del 1997 relativo alla istituzione e disciplina



dell'IRAP, rimanendo però nel perimetro in esso delineato dalla normativa statale, ivi compresa quindi la disciplina degli artt. 16 e 45 del medesimo decreto legislativo.

8.- Va poi precisato che - contrariamente a quanto prospettato dalle Regioni intervenienti - esse non possono beneficiare della cosiddetta "sanatoria" prevista dal legislatore statale con l'art. 2, comma 22, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004».

Come noto, tale norma ha introdotto, nelle more del completamento dei lavori dell'Alta Commissione di studio per il federalismo fiscale, una "sanatoria", tra l'altro, delle disposizioni legislative emanate dalle Regioni in tema di IRAP «in modo non conforme ai poteri ad esse attribuiti in materia dalla normativa statale».

Nel caso in esame, invece, non si tratta dell'esercizio «in modo non conforme» di poteri attribuiti alle Regioni dalla normativa statale. Quest'ultima, infatti, secondo quanto sopra argomentato, non attribuiva alcun potere di maggiorazione dell'aliquota speciale disciplinata dall'art. 45 del d.lgs. n. 446 del 1997, potere invece attribuito con riferimento alle ipotesi di cui all'art. 16 del medesimo decreto legislativo, ovvero - nei termini già ricostruiti - per la generalità dei destinatari, nonché per i soggetti di cui agli artt. 6 e 7 del medesimo d.lgs. 446 del 1997 limitatamente ai periodi di imposta successivi a quelli oggetto della disciplina speciale e transitoria dell'art. 45.

Gli interventi regionali si collocano pertanto al di fuori dell'oggetto della sanatoria.

9.- Deve essere, quindi, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, della legge della Regione Marche n. 35 del 2001, nonché dell'art. 5, comma 1, della legge della Regione Lazio n. 34 del 2001 e correlata statuizione della Tabella A ad essa allegata e dell'art. 7, comma 1, della legge della Regione Siciliana n. 2 del 2002, limitatamente a quanto disposto per il periodo di imposta 2002 per i soggetti di cui agli artt. 6 e 7 del d.lgs. n. 446 del 1997.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, della legge della Regione Marche 19 dicembre 2001, n. 35 (Provvedimenti tributari in materia di addizionale regionale all'IRPEF, di tasse automobilistiche e di imposta regionale sulle attività produttive), nonché dell'art. 5, comma 1, della legge della Regione Lazio 13 dicembre 2001, n. 34 (Disposizioni in materia di imposta regionale sulle attività produttive in attuazione del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446), e correlativa statuizione della Tabella A ad essa allegata, e dell'art. 7, comma 1, della legge della Regione Siciliana 26 marzo 2002, n. 2 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2002), limitatamente a quanto disposto per il periodo di imposta 2002 per i soggetti di cui agli artt. 6 e 7 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 aprile 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

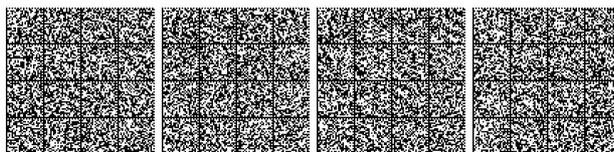
Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 maggio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 129

Sentenza 16 aprile - 28 maggio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Gestione dei rifiuti - Attribuzione alla Regione Toscana di competenze già esercitate dalle Province.

- Legge della Regione Toscana 3 marzo 2015, n. 22, recante «Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province e sulle unioni e fusioni di comuni). Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 67/2003, 41/2005, 68/2011, 65/2014», art. 2, comma 1, lettera *d*), numero 1, nel testo modificato dall'art. 2, comma 1, della legge della Regione Toscana 30 ottobre 2015, n. 70 (Disposizioni in materia di riordino delle funzioni provinciali. Approvazione degli elenchi del personale delle province soggetto a trasferimento. Modifiche alle leggi regionali 22/2015, 39/2000 e 68/2011); legge della Regione Toscana 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati), art. 5, comma 1, lettere *e* e *p*), nel testo modificato dall'art. 1 della legge della Regione Toscana 28 ottobre 2014, n. 61 (Norme per la programmazione e l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di gestione dei rifiuti. Modifiche alla l.r. 25/1998 e alla l.r. 10/2010) e dall'art. 2 della legge della Regione Toscana 24 febbraio 2016, n. 15 (Riordino delle funzioni amministrative in materia ambientale in attuazione della l.r. 22/2015 nelle materie rifiuti, tutela della qualità dell'aria, inquinamento acustico. Modifiche alle leggi regionali 25/1998, 89/1998, 9/2010, 69/2011 e 22/2015).

LA CORTE COSTITUZIONALE

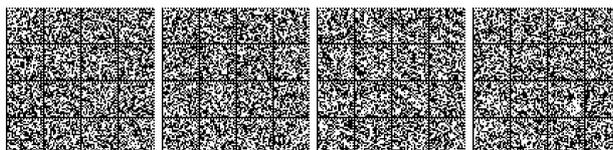
composta dai signori:

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. 2, comma 1, lettera *d*), numero 1, della legge della Regione Toscana 3 marzo 2015, n. 22, recante «Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province e sulle unioni e fusioni di comuni). Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 67/2003, 41/2005, 68/2011, 65/2014», come modificato dall'art. 2, comma 1, della legge della Regione Toscana 30 ottobre 2015, n. 70 (Disposizioni in materia di riordino delle funzioni provinciali. Approvazione degli elenchi del personale delle province soggetto a trasferimento. Modifiche alle leggi regionali 22/2015, 39/2000 e 68/2011), e dell'art. 5, comma 1, lettere *e* e *p*), della legge della Regione Toscana 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati), come modificato dall'art. 1 della legge della Regione Toscana 28 ottobre 2014, n. 61 (Norme per la programmazione e l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di gestione dei rifiuti. Modifiche alla l.r. 25/1998 e alla l.r. 10/2010), e dall'art. 2 della legge della Regione Toscana 24 febbraio 2016, n. 15 (Riordino delle funzioni amministrative in materia ambientale in attuazione della l.r. 22/2015 nelle materie rifiuti, tutela della qualità dell'aria, inquinamento acustico. Modifiche alle leggi regionali 25/1998, 89/1998, 9/2010, 69/2011 e 22/2015), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Toscana nel procedimento vertente tra la Provincia di Grosseto e altre e la Regione Toscana e altri, con ordinanza del 7 maggio 2018, iscritta al n. 150 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2018.



Visti gli atti di costituzione della Provincia di Grosseto, dell'Unione Regionale delle Province Toscane (UPI Toscana) e della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 16 aprile 2019 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi gli avvocati Lorenzo Corsi per la Provincia di Grosseto e per l'Unione Regionale delle Province Toscane (UPI Toscana) e Lucia Bora per la Regione Toscana.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 7 maggio 2018 (reg. ord. n. 150 del 2018), il Tribunale amministrativo regionale per la Toscana ha sollevato, in riferimento all'art. 117, comma secondo, lettere *p*) e *s*) della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera *d*), numero 1, della legge della Regione Toscana 3 marzo 2015, n. 22, recante «Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province e sulle unioni e fusioni di comuni). Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 67/2003, 41/2005, 68/2011, 65/2014», nel testo modificato dall'art. 2, comma 1, della legge della Regione Toscana 30 ottobre 2015, n. 70 (Disposizioni in materia di riordino delle funzioni provinciali. Approvazione degli elenchi del personale delle province soggetto a trasferimento. Modifiche alle leggi regionali 22/2015, 39/2000 e 68/2011), e dell'art. 5, comma 1, lettere *e*) e *p*), della legge della Regione Toscana 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati), nel testo modificato dall'art. 1 della legge della Regione Toscana 28 ottobre 2014, n. 61 (Norme per la programmazione e l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di gestione dei rifiuti. Modifiche alla l.r. 25/1998 e alla l.r. 10/2010) e dall'art. 2 della legge della Regione Toscana 24 febbraio 2016, n. 15 (Riordino delle funzioni amministrative in materia ambientale in attuazione della l.r. 22/2015 nelle materie rifiuti, tutela della qualità dell'aria, inquinamento acustico. Modifiche alle leggi regionali 25/1998, 89/1998, 9/2010, 69/2011 e 22/2015).

1.1.- Le disposizioni impugnate sono contenute nelle leggi regionali con le quali la Regione Toscana ha dato attuazione al riordino delle competenze delle Province previsto dall'art. 1, comma 89, della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni).

Quest'ultima legge, nel procedere ad un complessivo riassetto della geografia istituzionale repubblicana, che prevedeva il depotenziamento delle Province in "enti di area vasta" con conseguente ridefinizione delle loro attribuzioni, disponeva che le Province avrebbero mantenuto un nucleo ridotto di funzioni, definite "fondamentali" dall'art. 1, comma 85, mentre lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, avrebbero attribuito le funzioni provinciali diverse.

Nel provvedere a quanto di propria competenza, la Regione Toscana aveva fra l'altro allocato a sé tutte le funzioni già spettanti alle Province in materia di gestione dei rifiuti.

1.2.- Il giudizio principale era stato introdotto dalla Provincia di Grosseto, che aveva impugnato il Regolamento della Giunta regionale Toscana approvato con decreto del Presidente del 29 marzo 2017 n. 13/R - contenente disposizioni per l'esercizio delle funzioni autorizzatorie regionali in materia ambientale, in attuazione delle menzionate leggi regionali - e, con motivi aggiunti, la nota della Direzione Ambiente ed energia della Regione Toscana del 15 settembre 2017, avente ad oggetto «Funzioni trasferite alla Regione - Sanzioni amministrative». Di tali atti, l'ente ricorrente aveva chiesto l'annullamento per violazione di legge, deducendo, sotto diversi profili, l'illegittimità costituzionale delle disposizioni regionali che ne fungevano da presupposto.

Nel giudizio principale si era costituita la Regione Toscana, chiedendo il rigetto del ricorso; si erano inoltre costituiti il Presidente del Consiglio dei ministri ed il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, i quali avevano chiesto al TAR di sollevare questione di legittimità costituzionale delle norme regionali donde promanavano gli atti impugnati, in relazione a taluni dei profili evidenziati dall'ente ricorrente; era infine intervenuta volontariamente l'Unione Regionale delle Province Toscane (UPI Toscana), aderendo alle richieste della ricorrente principale.

1.3.- Ad avviso del rimettente, le norme impugnate sarebbero costituzionalmente illegittime nella parte in cui attribuiscono alla Regione Toscana le competenze già esercitate dalle Province in materia di:

a) controllo e verifica degli interventi di bonifica e monitoraggio ad essi conseguenti, di cui agli artt. 197, comma 1, lettera *a*), 242, comma 12, e 248, commi 1 e 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia di ambiente);

b) controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti e accertamento delle relative violazioni, di cui agli artt. 197, comma 1, lettera *b*), e 262, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006;



c) verifica e controllo dei requisiti previsti per l'applicazione delle procedure semplificate previste dagli artt. 197, comma 1, lettera c), 214, comma 9, 215, commi 3 e seguenti e 216, commi 4 e seguenti, del d.lgs. n. 152 del 2006.

Per un verso, infatti, le norme impugnate invaderebbero la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», attribuendo alla Regione funzioni amministrative attinenti alla gestione dei rifiuti che il legislatore statale, con le menzionate disposizioni del codice dell'ambiente, aveva già assegnato alle Province; di qui la dedotta violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost.

Sussisterebbe, poi, violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera p), Cost., poiché gli interventi legislativi avevano ad oggetto «funzioni fondamentali delle Province», la cui modifica è riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato: l'art. 1, comma 85, lettera a), della legge n. 56 del 2014 aveva infatti mantenuto in capo alle Province le funzioni «in materia di tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza», definendole come «fondamentali» ed escludendole dagli interventi di riordino demandati allo Stato e alle Regioni.

Il rimettente osserva infine, quanto alla rilevanza della questione, che gli atti impugnati dalla Provincia di Grosseto incidono direttamente sulle tre competenze provinciali richiamate, e risulterebbero, pertanto, illegittimi ove la questione venisse accolta.

2.- La Provincia di Grosseto si è costituita in giudizio, il 19 novembre 2018, deducendo la fondatezza della questione sotto entrambi i profili prospettati.

Il 30 ottobre 2018 si è costituita anche l'Unione Regionale delle Province Toscane (UPI Toscana), interveniente volontaria nel giudizio principale, del pari deducendo la fondatezza della questione.

3.- Il 29 ottobre 2018 è intervenuta nel giudizio la Regione Toscana, chiedendo che la questione relativa all'art. 5, comma 1, lettera p), della legge reg. Toscana n. 25 del 1998, sia dichiarata inammissibile e che, in ogni caso, tale questione e quella relativa all'art. 5, comma 1, lettera e) della medesima legge regionale, nonché all'art. 1, comma 1, lettera d), numero 1, della legge reg. Toscana n. 22 del 2015, siano dichiarate infondate.

3.1.- La Regione ha anzitutto eccepito l'irrelevanza, per la definizione del giudizio *a quo*, della questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento alle funzioni di controllo e verifica degli interventi di bonifica e monitoraggio ad essi conseguenti, di cui all'art. 5, comma 1, lettera p), della legge reg. Toscana n. 25 del 1998, che non erano in alcun modo interessate dagli atti impugnati davanti al TAR.

3.2.- Quanto al merito delle censure, ha rilevato che la scelta di allocare presso di sé le funzioni già attribuite alle Province in materia di gestione dei rifiuti doveva essere valutata nel contesto della legge n. 56 del 2014, che aveva disciplinato il nuovo modello ordinamentale delle Province.

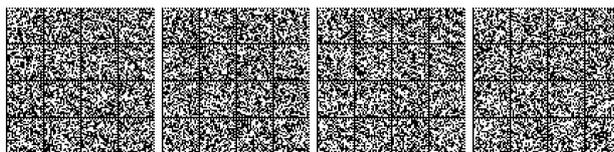
In tale ottica, la citata legge statale aveva ristretto il numero delle «funzioni fondamentali» delle Province, includendovi anche le funzioni di tutela e valorizzazione dell'ambiente, ma limitatamente «agli aspetti di competenza».

Questa limitazione, ad avviso della Regione, valeva ad introdurre una sostanziale «delega in bianco» da esercitare in senso riduttivo, cioè tenendo conto del fatto che il processo di riordino era finalizzato alla prospettata soppressione delle Province; tant'è che il successivo Accordo Stato-Regioni, siglato in Conferenza unificata l'11 settembre 2014, in attuazione della previsione normativa di riordino, aveva previsto che fossero mantenute in capo alle Province soltanto le «funzioni coerenti con le finalità proprie di questi enti», ovvero quelle «connaturate alle caratteristiche proprie» delle stesse, «essenziali e imprescindibili per il funzionamento dell'ente e per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento», secondo la definizione contenuta nell'art. 2, comma 4, lettera b) della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

Tali non potevano considerarsi, difettando dei predetti requisiti, le funzioni relative alla gestione dei rifiuti; nel caso di specie, peraltro, l'assegnazione non aveva avuto ad oggetto un aggregato di funzioni, ma puntuali attività amministrative riferite alla materia dei rifiuti e delle bonifiche, non riconducibili alla nozione di «funzione fondamentale».

3.3.- Inoltre, per il profilo attinente alla violazione della competenza legislativa in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», la Regione ha richiamato l'orientamento della giurisprudenza costituzionale secondo cui in tale ambito «si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato il compito di fissare standard di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale» (viene richiamata la sentenza n. 259 del 2004), e ne ha inferito che debbano intendersi riservate alla competenza esclusiva dello Stato solo le disposizioni funzionali al mantenimento dei livelli minimi di tutela dell'ambiente fissati dalla legge statale, fra le quali non rientrerebbero quelle che attribuiscono agli enti territoriali funzioni amministrative in materia di ambiente, poiché non contengono alcuna previsione di carattere sostanziale e perciò non interferiscono con tali livelli.

4.- I restanti contraddittori nel giudizio principale non si sono costituiti in questa sede.



In prossimità dell'udienza, la Regione Toscana e la Provincia di Grosseto hanno depositato memoria integrativa, rispettivamente il 25 e il 26 marzo 2019, insistendo nei rispettivi assunti.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 7 maggio 2018 (reg. ord. n. 150 del 2018), il Tribunale amministrativo regionale per la Toscana ha sollevato, in riferimento all'art. 117, comma secondo, lettere *p*) e *s*) della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera *d*), numero 1, della legge della Regione Toscana 3 marzo 2015, n. 22, recante «Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province e sulle unioni e fusioni di comuni). Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 67/2003, 41/2005, 68/2011, 65/2014», nel testo modificato dall'art. 2, comma 1, della legge della Regione Toscana 30 ottobre 2015, n. 70 (Disposizioni in materia di riordino delle funzioni provinciali. Approvazione degli elenchi del personale delle province soggetto a trasferimento. Modifiche alle leggi regionali 22/2015, 39/2000 e 68/2011), e dell'art. 5, comma 1, lettere *e*) e *p*), della legge della Regione Toscana 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati), nel testo modificato dall'art. 1 della legge della Regione Toscana 28 ottobre 2014, n. 61 (Norme per la programmazione e l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di gestione dei rifiuti. Modifiche alla l.r. 25/1998 e alla l.r. 10/2010) e dall'art. 2 della legge della Regione Toscana 24 febbraio 2016, n. 15 (Riordino delle funzioni amministrative in materia ambientale in attuazione della l.r. 22/2015 nelle materie rifiuti, tutela della qualità dell'aria, inquinamento acustico. Modifiche alle leggi regionali 25/1998, 89/1998, 9/2010, 69/2011 e 22/2015), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere *p*) e *s*), della Costituzione.

Ad avviso del rimettente, le norme impugnate sarebbero costituzionalmente illegittime nella parte in cui attribuiscono alla Regione Toscana le competenze già esercitate dalle Province in materia di gestione dei rifiuti, e segnatamente attinenti:

a) al controllo ed alla verifica degli interventi di bonifica, nonché al monitoraggio ad essi conseguenti, di cui agli artt. 197, comma 1, lettera *a*), 242, comma 12, e 248, commi 1 e 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia di ambiente; da ora in poi anche: codice dell'ambiente);

b) al controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti e accertamento delle relative violazioni, di cui agli artt. 197, comma 1, lettera *b*), e 262, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006;

c) alla verifica e al controllo dei requisiti previsti per l'applicazione delle procedure semplificate previste dagli artt. 197, comma 1, lettera *c*), 214, comma 9, 215, commi 3 e seguenti, e 216, commi 4 e seguenti, del d.lgs. n. 152 del 2006.

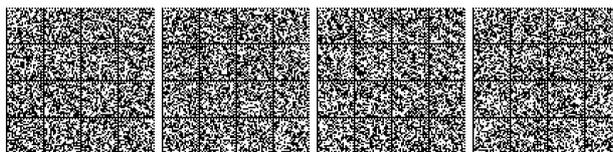
Allocando presso di sé tali funzioni in deroga alle previsioni del codice dell'ambiente che le attribuivano alle Province, la Regione avrebbe infatti invaso la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», nonché quella in materia di «funzioni fondamentali delle Province», tali dovendosi intendere tutte le attribuzioni provinciali relative alla protezione dell'ambiente.

2.- Va preliminarmente esaminata l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione Toscana, la quale ha eccepito il difetto di rilevanza della questione per la parte attinente all'attività di controllo e verifica degli interventi di bonifica, in quanto estranea al contenuto degli atti impugnati nel giudizio principale.

Secondo la Regione, in particolare, il Regolamento della Giunta Regionale Toscana approvato con decreto del Presidente del 29 marzo 2017, n. 13/R, impugnato presso il TAR rimettente, disciplinerebbe le modalità di esercizio delle funzioni oggetto di trasferimento limitatamente ai profili attinenti all'autorizzazione unica ambientale (AUA), all'autorizzazione integrata ambientale (AIA) e alle autorizzazioni generali alle emissioni in atmosfera; la successiva nota, pure impugnata nel giudizio principale, della Direzione Ambiente ed energia della Regione Toscana del 15 settembre 2017 riguarderebbe, invece, il solo aspetto dell'applicazione delle sanzioni amministrative per gli illeciti accertati in materia di rifiuti, regolamentando l'introito dei relativi proventi.

2.1.- L'eccezione, espressamente riferita dalla Regione Toscana al solo art. 5, comma 1, lett. *p*), della legge reg. Toscana n. 25 del 1998, ma estensibile anche alle altre norme censurate, è fondata.

Il Regolamento oggetto di impugnazione nel giudizio principale contiene, infatti, previsioni destinate a disciplinare «l'esercizio delle funzioni autorizzatorie regionali e le modalità di attuazione delle procedure e dei connessi adempimenti tecnico amministrativi in materia di: *a*) rifiuti, *b*) AUA, *c*) AIA, *d*) autorizzazioni generali all'emissione in atmosfera» (art. 1); ma al di là del generico riferimento al termine «rifiuti», esso non contiene alcuna disposizione



che presenti profili di concreta attinenza con lo specifico settore delle attività di controllo e verifica degli interventi di bonifica, così da giustificare la necessità di rimuovere, sotto tale profilo, gli effetti dell'atto impugnato.

Analoghe considerazioni valgono, poi, per la nota della Direzione Ambiente ed Energia della Regione Toscana del 15 settembre 2017, avente ad oggetto «Funzioni trasferite alla Regione - Sanzioni amministrative», il cui contenuto attiene ai profili della materiale riscossione delle sanzioni amministrative «in materia di rifiuti e bonifica dei siti inquinati», senza alcuna specificazione in ordine ai concreti profili di interesse della Provincia ricorrente.

3.- Nel merito, la censura riferita all'art. 117, comma secondo, lettera *s*), Cost. è fondata.

3.1.- Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la disciplina dei rifiuti attiene alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», che il richiamato disposto costituzionale riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (in tal senso, *ex plurimis*, sentenze n. 151 del 2018, n. 244 e n. 154 del 2016, n. 58 del 2015).

Assumono rilievo, in proposito, le caratteristiche obiettive dell'attività di gestione dei rifiuti: si è affermato, in particolare, che «[l]a scelta delle politiche da perseguire e degli strumenti da utilizzare in concreto per superare il ciclico riproporsi dell'emergenza rifiuti [...] è necessariamente rimessa allo Stato nell'esercizio della propria competenza esclusiva "in materia di tutela dell'ambiente"» (sentenza n. 244 del 2016).

3.2.- È ben vero che la materia della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», per la molteplicità dei settori di intervento, interferisce anche con altri interessi e competenze; e tuttavia, la disciplina fissata con legge dello Stato riveste carattere di piena trasversalità rispetto alle eventuali attribuzioni regionali.

Le Regioni, pertanto, mantengono una competenza legislativa alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali, ma la disciplina statale «costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse deroghino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino» (così, *ex plurimis*, con riferimento allo specifico settore dell'attività di gestione del ciclo dei rifiuti, sentenza n. 58 del 2015).

3.3.- La trasversalità della legislazione statale caratterizza, dunque, anche le disposizioni di natura organizzativa, con le quali lo Stato alloca le funzioni amministrative in materia di tutela dell'ambiente.

Il coinvolgimento delle Regioni e delle Province è infatti previsto dal legislatore, ma in un'ottica cooperativa di integrazione e attuazione della disciplina statale e nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione (sentenza n. 215 del 2018).

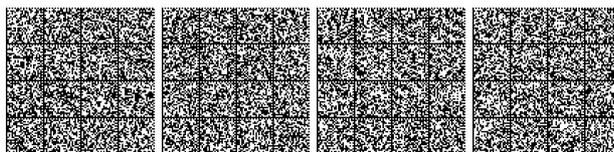
Tali principi assumono rilevanza fondamentale nell'impianto costituzionale, evidenziando come la cura degli interessi connessi all'ambiente non si limiti alla definizione degli obiettivi di protezione, all'attuazione di politiche ambientali ed alla gestione del territorio, ma giunga all'individuazione di specifiche competenze amministrative, il cui riparto si presta ad essere inquadrato nell'ambito di una necessaria differenziazione dei diversi attori, i cui rispettivi ruoli vanno coordinati nella prospettiva di una maggiore adeguatezza dell'intervento.

Anche le disposizioni di natura organizzativa, pertanto, quantunque prive di carattere sostanziale, integrano quei «livelli di tutela uniforme» che non ammettono deroga da parte del legislatore regionale.

Pertanto, esse fungono da limite alla normativa delle Regioni, le quali devono mantenere la propria legislazione negli ambiti dei vincoli posti dal legislatore statale, e non possono derogare al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, in modo tale da determinarne un affievolimento o una minore efficacia.

3.4.- Nello specifico settore della gestione del ciclo dei rifiuti, il codice dell'ambiente, espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera *s*) Cost., contiene numerose disposizioni di natura organizzativa, prevedendo le competenze di vari organi.

Accanto alle funzioni amministrative statali, essenzialmente di indirizzo, e a quelle dei Comuni e delle autorità d'ambito, di carattere prevalentemente gestionale, esso attribuisce ampie competenze di pianificazione ed amministrazione alle Regioni (art. 196, nel testo modificato dall'art. 24, comma 2, del decreto legislativo 29 giugno 2010, n. 128, «Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale, a norma dell'articolo 12 della legge 18 giugno 2009, n. 69»), nonché talune specifiche competenze amministrative alle Province (art. 197, nel testo modificato dall'art. 2, comma 27, del decreto legislativo 16 gennaio 2008 n. 4, recante «Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale», e dall'art. 19 del decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205, recante «Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive»).



In particolare, il codice dell'ambiente suddivide le competenze delle Regioni e quelle delle Province affidando alle prime «la predisposizione, l'adozione e l'aggiornamento del piano dei rifiuti» (art. 196, comma 1, lettera *a*), nonché le «attività di regolamentazione della gestione dei rifiuti» (art. 196, comma 1, lettera *b*) e alle seconde «il controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti» (art. 197, comma 1, lettera *b*); alle Regioni sono inoltre attribuite «l'elaborazione, l'approvazione e l'aggiornamento dei piani per la bonifica di aree inquinate» (art. 197, comma 1, lettera *c*), mentre alle Province spettano «il controllo e la verifica degli interventi di bonifica ed il monitoraggio ad essi conseguente» (art. 197, comma 1, lettera *a*).

3.5.- Per espressa previsione dell'art. 197, comma 1, cod. ambiente, l'attribuzione di funzioni amministrative alle Province costituisce «attuazione dell'articolo 19 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali». Quest'ultimo, tuttavia, nella parte relativa alle Province ha subito incisive modifiche in seguito all'approvazione della legge n. 56 del 2014.

Detta legge, infatti, ha ridefinito la Provincia quale «ente di area vasta», preposto essenzialmente a funzioni di coordinamento, riducendo notevolmente il perimetro delle funzioni ad essa attribuite e modificandone coerentemente la composizione degli organi (elezione del Consiglio provinciale da parte dei Consiglieri comunali, cancellazione delle Giunte e degli assessori e previsione del Presidente, scelto fra i Sindaci del territorio, come unico organo esecutivo).

Nelle intenzioni del legislatore, tale ridefinizione era collegata all'approvazione della riforma costituzionale elaborata nel corso della precedente legislatura, che prevedeva, fra l'altro, la soppressione delle Province; lo si evince con chiarezza dal disposto dell'art. 1, comma 51, della legge n. 56 del 2014, a mente del quale «in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le province sono disciplinate dalla presente legge».

In tale ottica, il rimettente ha sostenuto che la mancata approvazione della riforma, determinata dagli esiti del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, avrebbe determinato l'esaurimento della funzione della legge n. 56 del 2014 e il ritorno alla tradizionale configurazione dell'ente Provincia, assumendo, in particolare, che dovrebbero ritenersi «sostanzialmente superati» gli accordi intervenuti in attuazione della stessa legge per il riassetto delle funzioni «non fondamentali» delle Province. La Corte rileva, tuttavia, che non vi sono elementi per negare la perdurante vigenza, nell'ordinamento degli enti locali, dell'assetto delle funzioni delle Province tracciato dalla legge n. 56 del 2014.

3.6.- Questa Corte ha già avuto modo di precisare che tale intervento legislativo conserva piena efficacia quanto al «dettagliato meccanismo di determinazione delle intere funzioni» delle Province, che continuano ad esistere quali enti territoriali «con funzioni di area vasta», ed «ha solo determinato l'avvio della nuova articolazione di enti locali, al quale potranno seguire più incisivi interventi di rango costituzionale» (sentenza n. 50 del 2015, successivamente richiamata dalla sentenza n. 143 del 2016 per gli aspetti relativi alla riduzione delle risorse finanziarie assegnate alle Province).

3.7.- Per affrontare la questione sottoposta a questa Corte è necessario, quindi, riferirsi all'art. 1, commi 85, 86, 87 e 89, della citata legge n. 56 del 2014.

Il primo di tali commi individua le «funzioni fondamentali» da mantenere in capo alle amministrazioni provinciali, annoverando fra queste, al punto *a*), la «tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza».

L'espressione è generica, ma non può che richiamarsi alla menzionata disciplina delle competenze che il cod. ambiente attribuisce alle varie amministrazioni.

La Regione Toscana ha evidenziato, al riguardo, l'opportunità di un riferimento anche ai contenuti che, sulla base della procedura attivata dallo stesso comma 89, vengono assegnati ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, adottati previa apposite deliberazioni della Conferenza unificata, che fissano i criteri generali per il trasferimento alle Regioni o ai Comuni delle funzioni già spettanti alle Province; ha richiamato, in particolare, l'accordo in Conferenza unificata dell'11 settembre 2014, recepito dal d.P.C.m. 26 settembre 2014 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 12 novembre 2014, n. 263), a mente del quale «Stato e Regioni attribuiscono le funzioni provinciali diverse da quelle fondamentali secondo le rispettive competenze» (punto 9, lettera *a*); ha richiamato, inoltre, gli accordi organizzativi in sede regionale fra Regioni ed enti locali, ai quali avrebbero partecipato le stesse Province toscane.

In tal senso, ad avviso della Regione, si sarebbero attivate forme di delegificazione e di conseguente «delega» ad atti regionali.

Tale assunto non può essere condiviso.



Mentre, infatti, con riferimento ad altre competenze amministrative in materia ambientale, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, conseguente all'accordo in Conferenza unificata, ha lasciato spazio all'attività legislativa ed amministrativa regionale, altrettanto non può dirsi per le funzioni contemplate dalle norme impugnate, che il cod. ambiente riserva espressamente alle amministrazioni provinciali.

Le norme contenute nel cod. ambiente, infatti, per espressa previsione dell'art. 3-bis «possono essere derogate, modificate o abrogate solo per dichiarazione espressa da successive leggi della Repubblica»; e la mancanza di tale dichiarazione espressa nella legge n. 56 del 2014 non può essere colmata né dagli interventi legislativi regionali, né dalle intese intervenute nella Conferenza unificata.

3.8.- Le disposizioni impugnate, nella parte in cui allocano presso la Regione Toscana funzioni amministrative già attribuite alle Province dalle richiamate previsioni di cui al d.lgs. n. 152 del 2006, si pongono dunque in contrasto con la regola di competenza stabilita dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Conseguentemente, sussiste il denunziato vizio di legittimità costituzionale.

3.9.- Resta assorbito l'ulteriore profilo di censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera d), numero 1, della legge della Regione Toscana 3 marzo 2015, n. 22, recante «Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province e sulle unioni e fusioni di comuni). Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 67/2003, 41/2005, 68/2011, 65/2014», nel testo modificato dall'art. 2, comma 1, della legge della Regione Toscana 30 ottobre 2015, n. 70 (Disposizioni in materia di riordino delle funzioni provinciali. Approvazione degli elenchi del personale delle province soggetto a trasferimento. Modifiche alle leggi regionali 22/2015, 39/2000 e 68/2011), e dell'art. 5, comma 1, lettere e) e p), della legge della Regione Toscana 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati), nel testo modificato dall'art. 1 della legge della Regione Toscana 28 ottobre 2014, n. 61 (Norme per la programmazione e l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di gestione dei rifiuti. Modifiche alla l.r. 25/1998 e alla l.r. 10/2010) e dall'art. 2 della legge della Regione Toscana 24 febbraio 2016, n. 15 (Riordino delle funzioni amministrative in materia ambientale in attuazione della l.r. 22/2015 nelle materie rifiuti, tutela della qualità dell'aria, inquinamento acustico. Modifiche alle leggi regionali 25/1998, 89/1998, 9/2010, 69/2011 e 22/2015), nella parte in cui attribuiscono alla Regione Toscana le competenze già esercitate dalle Province in materia di controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti e accertamento delle relative violazioni, e di verifica e controllo dei requisiti previsti per l'applicazione delle procedure semplificate;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera d), numero 1, della legge reg. Toscana n. 22 del 2015, e dell'art. 5, comma 1, lettere e) e p), della legge reg. Toscana n. 25 del 1998, nella parte in cui attribuiscono alla Regione Toscana le competenze già esercitate dalle Province in materia di controllo e verifica degli interventi di bonifica e monitoraggio ad essi conseguenti, in riferimento all'art. 117, comma secondo, lettere p) e s), della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 aprile 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 maggio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 130

Sentenza 7 - 28 maggio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Istruzione pubblica - Disciplina transitoria di accesso ai ruoli di docente nella scuola secondaria - Concorso riservato ai titolari di abilitazione all'insegnamento - Esclusione del titolo di dottore di ricerca tra i requisiti di ammissione.

- Decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 59, recante «Riordino, adeguamento e semplificazione del sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria per renderlo funzionale alla valorizzazione sociale e culturale della professione, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera *b*), della legge 13 luglio 2015, n. 107», art. 17, commi 2, lettera *b*), 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. 17, commi 2, lettera *b*), e 3, del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 59, recante «Riordino, adeguamento e semplificazione del sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria per renderlo funzionale alla valorizzazione sociale e culturale della professione, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera *b*), della legge 13 luglio 2015, n. 107», promosso dal Consiglio di Stato, sezione sesta, nel procedimento vertente tra Martin Valdo Konig e il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e altri con ordinanza del 3 settembre 2018, iscritta al numero 166 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2018.

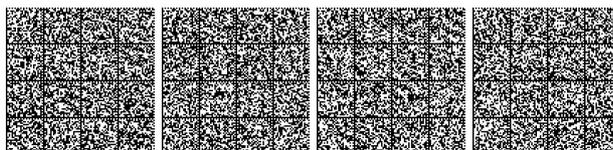
Visti gli atti di costituzione di Martin Valdo Konig, dell'Associazione Dottorandi e Dottori di Ricerca Italiani e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella udienza pubblica del 7 maggio 2019 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi gli avvocati Emilio Robotti per l'Associazione Dottorandi e Dottori di Ricerca Italiani, Antonio Saitta e Santi Delia per Martin Valdo Konig e l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 3 settembre 2018, il Consiglio di Stato, sezione sesta, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17, commi 2, lettera *b*), e 3, del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 59, recante «Riordino, adeguamento e semplificazione del sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria per renderlo funzionale alla valorizzazione sociale e culturale della professione, a norma dell'articolo 1, commi 180 e



181, lettera *b*), della legge 13 luglio 2015, n. 107». Le disposizioni censurate disciplinano, in via transitoria, il sistema di reclutamento degli insegnanti delle scuole secondarie, prevedendo, in particolare, un concorso riservato ai titolari di abilitazione all'insegnamento nella scuola secondaria.

È denunciata, in via principale, la violazione degli artt. 3, 51, primo comma, e 97, terzo comma, della Costituzione, in quanto la previsione di un concorso riservato ai docenti in possesso di abilitazione - il cui conseguimento, tra l'altro, dipenderebbe da circostanze non legate al merito, ma casuali, quale l'attivazione dei relativi corsi - introdurrebbe una deroga al principio del pubblico concorso, non sorretta dai presupposti necessari per legittimarla.

In via subordinata, è denunciato il contrasto delle stesse disposizioni con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., per l'esclusione dalla partecipazione a tale concorso dei titolari di dottorato di ricerca, che dovrebbe ritenersi abilitante o comunque equipollente ad un'abilitazione per l'insegnamento nella scuola secondaria.

2.- Le questioni sono sorte nella fase cautelare del giudizio amministrativo instaurato da un dottore di ricerca, il quale lamenta l'illegittimità della propria esclusione dal concorso indetto con decreto direttoriale del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca 1° febbraio 2018, n. 85, recante «Concorso di cui all'art. 17, comma 2, lettera *b*), e commi 3, 4, 5 e 6, del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 59, per il reclutamento a tempo indeterminato di personale docente nella scuola secondaria di primo e secondo grado». Ritenendo che il dottorato di ricerca debba ritenersi titolo abilitante, o comunque equipollente a un'abilitazione, egli ha impugnato gli atti di tale procedura, nella parte in cui, in applicazione delle disposizioni censurate, è richiesta l'abilitazione per la partecipazione al concorso.

Il Consiglio di Stato è adito per la riforma dell'ordinanza con cui il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, in sede cautelare, ha respinto la domanda di ammissione con riserva al concorso, ritenendo infondate le censure d'illegittimità costituzionale delle disposizioni in esame. Nell'accogliere l'istanza di ammissione con riserva del ricorrente, il Consiglio di Stato ha quindi sollevato, con la medesima ordinanza, le questioni oggetto del presente giudizio costituzionale.

2.1.- Il giudice *a quo* osserva che il d.lgs. n. 59 del 2017 ha previsto che, a regime, il reclutamento dei docenti avvenga mediante un concorso per titoli ed esami. Ad esso possono partecipare i soggetti in possesso dei requisiti previsti dall'art. 5 del medesimo d.lgs. Il successivo art. 17 prevede, invece, una disciplina transitoria, in cui al reclutamento in via ordinaria si affiancano, per il 50 per cento dei posti vacanti e disponibili, le assunzioni dalle graduatorie a esaurimento, quelle dal concorso bandito nel 2016, nonché quelle dei vincitori di un apposito concorso riservato, previsto dall'art. 17, comma 2, lettera *b*). Ad esso possono partecipare, ai sensi dell'art. 17, comma 3, i docenti in possesso di titolo abilitante all'insegnamento, conseguito entro il 31 maggio 2017.

2.2.- Sotto il profilo della rilevanza, il giudice *a quo* ritiene che tali disposizioni siano applicabili ai fini della decisione, essendo i decreti ministeriali impugnati meramente applicativi delle stesse. La parte appellante, in possesso del dottorato di ricerca, non può partecipare al concorso straordinario, poiché le disposizioni censurate glielo impediscono.

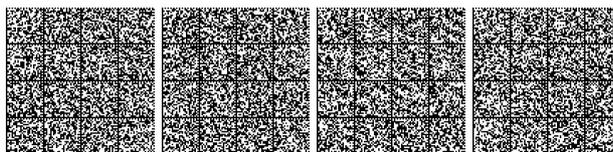
Il Consiglio di Stato osserva che l'eventuale accoglimento della questione sollevata in via principale creerebbe un vuoto normativo suscettibile tuttavia di essere colmato in due modi.

In primo luogo, potrebbe farsi applicazione delle norme sull'accesso ai concorsi per l'insegnamento nella scuola secondaria anteriori all'entrata in vigore del d.lgs. n. 59 del 2017 ed, in particolare, dell'art. 402 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado). Esso disciplina la fase transitoria del passaggio dal sistema precedente, in cui per l'accesso al concorso era sufficiente il diploma di laurea, a quello successivo alla legge 19 novembre 1990, n. 341 (Riforma degli ordinamenti didattici universitari), che ha richiesto l'abilitazione. Tale disposizione sarebbe espressiva di un principio generale, secondo il quale, allorché ai fini dell'ammissione ai concorsi si richieda l'abilitazione, in via transitoria deve essere consentita la partecipazione anche a chi ne sia privo, almeno fino a che non sia possibile conseguirla in via ordinaria, ossia all'esito di un percorso aperto ad ogni interessato.

Pertanto, nel caso di accoglimento delle questioni, il concorso straordinario di cui all'art. 17, comma 2, lettera *b*), del d.lgs. n. 59 del 2017 dovrebbe anch'esso ritenersi aperto ai semplici laureati. La domanda cautelare del ricorrente dovrebbe, quindi, essere accolta, in quanto, come dottore di ricerca, egli possiede la laurea richiesta.

In secondo luogo, il vuoto normativo potrebbe ritenersi colmato dall'art. 5 dello stesso d.lgs. n. 59 del 2017, che disciplina il reclutamento in via ordinaria. Anche in tal caso, la domanda cautelare del ricorrente dovrebbe essere accolta, poiché egli è munito di laurea, richiesta per l'accesso al concorso.

La rilevanza sussisterebbe anche per la questione subordinata. Il suo accoglimento consentirebbe all'appellante di partecipare alla procedura e, quindi, il ricorso andrebbe accolto. Nel caso inverso, invece, esso andrebbe respinto e la contestuale domanda cautelare a sua volta rigettata, perché la procedura stessa sarebbe legittima, quanto alla contestata esclusione.



2.3.- Il Consiglio di Stato denuncia in via principale il contrasto delle disposizioni censurate con gli artt. 3, 51, primo comma, e 97, terzo comma, Cost.

Esse hanno la natura di norme-provvedimento, incidendo su un numero determinato e limitato di destinatari e presentando un contenuto particolare e concreto. Leggi di questo tipo non sono di per sé contrarie alla Costituzione, la quale non contiene alcuna riserva agli organi amministrativi degli atti a contenuto particolare e concreto, ma devono sottostare «ad un rigoroso scrutinio di legittimità costituzionale per il pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare e derogatorio» (sentenza n. 275 del 2013).

È richiamata la giurisprudenza costituzionale che ritiene rispettato il requisito del pubblico concorso, di cui all'art. 97, terzo comma, Cost., ove l'accesso al pubblico impiego avvenga per mezzo di una procedura aperta, alla quale possa partecipare il maggior numero possibile di cittadini. La stessa deve essere, inoltre, di tipo comparativo, ossia volta a selezionare i migliori fra gli aspiranti. Infine, deve trattarsi di una procedura congrua, che consenta di verificare la professionalità necessaria a svolgere le mansioni caratteristiche, per tipologia e livello, del posto di ruolo da ricoprire (sono richiamate le sentenze n. 225 del 2010 e n. 293 del 2009). Il merito deve costituire il criterio ispiratore della disciplina del reclutamento del personale docente e una disposizione che impedisca di realizzare la più ampia partecipazione possibile al concorso, in condizioni di effettiva parità, si porrebbe in contraddizione con tale criterio (sono richiamate le sentenze n. 41 del 2011 e n. 251 del 2017). Le eccezioni alla regola del pubblico concorso, oltre che rigorose e limitate, devono comunque prevedere adeguati accorgimenti idonei a garantire la professionalità del personale assunto (sentenza n. 149 del 2010) e rispondere ad una «specifica necessità funzionale» dell'amministrazione, ovvero a «peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico» (sentenza n. 293 del 2009).

2.3.1.- Nel caso di specie, l'eccezione alla regola del pubblico concorso non sarebbe sorretta dai presupposti necessari a legittimarla, non individuandosi peculiari ragioni di interesse pubblico che la giustifichino. La mancanza del requisito dell'abilitazione all'insegnamento potrebbe dipendere, infatti, da circostanze non legate al merito, ma soltanto casuali, connesse alla possibilità di avere avuto accesso, per ragioni anagrafiche o di residenza, ad uno dei percorsi abilitanti ordinari.

D'altra parte, la procedura in esame non potrebbe ritenersi giustificata dall'intento, richiamato dallo stesso art. 17, comma 3, di superare il precariato e ridurre il ricorso ai contratti a termine. Queste finalità sarebbero, in ipotesi, perseguite nell'ambito del sistema ordinario di reclutamento. Esso presuppone, tuttavia, che la relativa emergenza sia superata, o comunque affrontata, attraverso il piano straordinario di assunzioni di cui all'art. 1, commi 108 e seguenti, della legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti).

2.4.- In via subordinata, le medesime disposizioni sono censurate in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui escludono dal concorso riservato i titolari di dottorato di ricerca.

Ciò determinerebbe un'irragionevole disparità di trattamento fra i soggetti indicati dall'art. 17, comma 3, del d.lgs. n. 59 del 2017 ed i titolari di dottorato di ricerca. Quest'ultimo rappresenterebbe il più alto titolo di studio previsto dall'ordinamento, in quanto fornisce le competenze necessarie per esercitare attività di ricerca di alta qualificazione. Inoltre, esso abilita all'insegnamento presso le università, ossia presso il corso di istruzione superiore alla scuola secondaria. Le università possono affidare ai dottorandi di ricerca una limitata attività didattica, sussidiaria o integrativa. Sarebbe, pertanto, illogico che nel più, ovvero l'abilitazione all'insegnamento universitario, non sia compreso il meno, cioè l'abilitazione all'insegnamento nell'istituzione di grado inferiore.

Il Consiglio di Stato osserva, infine, che l'accoglimento della questione in esame porterebbe a ritenere assorbita la questione della conformità delle disposizioni censurate al diritto europeo, formulata in via subordinata dalla parte ricorrente.

3.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili, o comunque non fondate.

3.1.- Ad avviso dell'Avvocatura, le questioni sollevate in via principale sarebbero inammissibili, per difetto di rilevanza.

È censurata la complessiva procedura riservata di reclutamento del personale docente, sebbene la domanda introdotta dal ricorrente sia riferita alla sola preclusione all'accesso alla procedura concorsuale per i titolari di dottorato di ricerca. Solo questa seconda questione assumerebbe concreta rilevanza. Infatti, la norma applicabile sarebbe solo quella che impedisce l'accesso al concorso ai dottori di ricerca, non assumendo rilievo, quindi, il complessivo impianto della procedura concorsuale riservata. La relativa questione costituirebbe, in definitiva, una *lis ficta* e sarebbe, pertanto, inammissibile.



È inoltre eccepita l'inammissibilità della questione proposta in via subordinata, per insufficiente descrizione della fattispecie, non essendo specificata la natura del dottorato fatto valere e la classe di concorso ambita dal candidato. Inoltre, non sarebbe chiarito se il ricorrente si sia trovato nell'oggettiva impossibilità di conseguire la necessaria abilitazione.

3.2.- Le questioni sarebbero, in ogni caso, non fondate.

In primo luogo, lo stato giuridico dei docenti rientrerebbe nell'alveo delle professioni regolamentate, di cui alla direttiva 2005/36/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, recepita dal decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206 (Attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nonché della direttiva 2006/100/CE che adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle persone a seguito dell'adesione di Bulgaria e Romania). Questa direttiva chiarisce che gli Stati membri possono subordinare l'accesso a una professione regolamentata al possesso di determinate qualifiche professionali (sono richiamate le sentenze del Consiglio di Stato, sezione sesta, 16 aprile 2018, n. 2264 e 3 aprile 2017, n. 1516).

D'altra parte, l'art. 97, terzo comma, Cost., consentirebbe la previsione di riserve nell'accesso ai concorsi, subordinate al possesso di particolari titoli. Per quanto riguarda la professione d'insegnante, l'abilitazione avrebbe sempre costituito un requisito per partecipare alla procedura concorsuale per il reclutamento degli insegnanti. Solo in via transitoria sarebbe stata consentita la partecipazione ai concorsi in assenza di questo requisito.

L'Avvocatura generale dello Stato illustra l'evoluzione normativa secondo la quale, in una prima fase, l'abilitazione poteva essere conseguita per effetto del superamento di esami valevoli, al contempo, per i concorsi a cattedre. Successivamente, invece, esami di abilitazione ed esami di concorso hanno rappresentato due momenti distinti, fino a che le esigenze di contenimento della spesa pubblica e la scolarizzazione di massa hanno portato a far coincidere le procedure concorsuali e gli esami di abilitazione, arrivando a sancire il valore abilitante dei concorsi, ai quali potevano accedere, oltre che gli abilitati, anche i laureati in possesso di particolari titoli.

La legge n. 341 del 1990 avrebbe, quindi, introdotto una novità, prevedendo, accanto ai percorsi di scienze della formazione, una specifica scuola di specializzazione, con cui le università provvedono alla formazione degli insegnanti delle scuole secondarie e al rilascio dei titoli abilitanti.

In via transitoria, nella fase successiva all'introduzione della legge n. 341 del 1990, l'art. 402 del d.lgs. n. 297 del 1994 aveva consentito la partecipazione ai concorsi con il possesso dei titoli previgenti (laurea o abilitazione), fino al termine dell'ultimo anno dei corsi di studio universitari per il rilascio di tali titoli.

Nel disciplinare il nuovo sistema di formazione e reclutamento dei docenti, il d.lgs. n. 59 del 2017 ha individuato, in primo luogo, un regime ordinario, con selezione per concorso aperto, a cui possono partecipare i soggetti in possesso dei titoli di studio richiesti e dei necessari crediti formativi.

Al fine di salvaguardare il legittimo affidamento, esso ha stabilito un regime transitorio, con procedure riservate a quei soggetti che abbiano speso anni e risorse economiche per il conseguimento dell'abilitazione. Analoghe procedure selettive sono, inoltre, previste per soggetti ripetutamente utilizzati dall'amministrazione per le supplenze (sono richiesti tre anni di servizio negli ultimi otto anni), ancorché privi di abilitazione e dei crediti formativi.

La previsione dello speciale concorso riservato agli insegnanti abilitati sarebbe rispettosa dei limiti di non arbitrarietà e ragionevolezza, entro i quali possono essere individuati i casi eccezionali in cui il principio del pubblico concorso può essere derogato. Questa procedura si connoterebbe per gli evidenti e marcati tratti di specialità. Essa consiste in una sola prova orale, oltretutto assai semplificata, e non si articola in una procedura selettiva per merito comparativo. Nel prevedere modalità di reclutamento di carattere eccezionale, questa disciplina transitoria sarebbe volta a soddisfare l'esigenza dell'amministrazione di provvedere all'assunzione di personale qualificato, altrimenti nuovamente precarizzato. Essa, inoltre, consentirebbe di prevenire altro precariato e di tutelare l'affidamento ingenerato dalla normativa previgente.

3.3.- D'altra parte, anche la questione sollevata in via subordinata sarebbe inammissibile e non fondata.

In primo luogo, il petitum del rimettente sarebbe volto ad un'addizione di dubbia praticabilità, in quanto il sistema di reclutamento dei docenti sarebbe oggetto di una scelta di carattere discrezionale del legislatore.

Inoltre, nel merito, sarebbero poste a raffronto situazioni oggettivamente disomogenee e non comparabili. Quanto alla pretesa equipollenza del dottorato di ricerca all'abilitazione all'insegnamento, il giudice *a quo* si discosterebbe dalla impostazione seguita dallo stesso Consiglio di Stato che, nella sentenza n. 2264 del 2018, ha sottolineato la «diversità ontologica tra percorsi di abilitazione e dottorato di ricerca». I percorsi abilitanti sarebbero volti all'acquisizione di competenze didattiche specifiche, mentre il titolo accademico del dottorato di ricerca si consegue all'esito



di una preparazione avanzata nel settore scientifico-disciplinare di riferimento ed è perciò valutabile nell'ambito della ricerca scientifica.

4.- Nel giudizio dinanzi alla Corte si è costituita la parte privata, chiedendo l'accoglimento delle questioni, ancorché secondo un ordine inverso rispetto a quello in cui le stesse sono state sollevate dal Consiglio di Stato.

Dovrebbe, in primo luogo, essere scrutinata la questione formulata in via subordinata, relativa all'illegittimità della mancata previsione del dottorato di ricerca tra i titoli che consentono la partecipazione al concorso. L'invocata pronuncia di accoglimento avrebbe un minor impatto sulla normativa statale e sarebbe, quindi, maggiormente rispettosa della discrezionalità legislativa, in quanto non porterebbe alla caducazione dell'intero concorso.

4.1.- Nel merito, l'irragionevolezza dell'esclusione dei titolari di dottorato di ricerca emergerebbe dalla considerazione del maggior «peso» delle attività didattiche e dei crediti formativi necessari per conseguire questo titolo, rispetto a quelli previsti per le precedenti scuole di specializzazione per l'insegnamento secondario, per i tirocini formativi attivi, nonché per i percorsi abilitanti speciali.

La parte privata richiama la decisione del Comitato europeo dei diritti sociali del 15 marzo 2017, resa nel caso Associazione sindacale «La Voce dei Giusti» contro Italia (ricorso n. 105 del 2014), che nelle procedure di stabilizzazione ha ritenuto illegittima la discriminazione in melius dei soggetti dotati di un titolo abilitante. In particolare, la previsione del requisito del possesso dell'abilitazione costituirebbe una violazione dell'art. E, congiuntamente all'art. 10, paragrafo 3, della Carta sociale europea, riveduta, con annesso, fatta a Strasburgo il 3 maggio 1996, ratificata e resa esecutiva con la legge 9 febbraio 1999, n. 30. Si tratterebbe di una discriminazione indiretta in materia di accesso alla formazione specialistica per l'insegnamento.

D'altra parte, la giurisprudenza costituzionale offrirebbe numerosi esempi di norme dichiarate illegittime nella parte in cui escludevano dalla partecipazione a procedure concorsuali i possessori di taluni titoli di studio o professionali (sono richiamate le sentenze n. 296 del 2010 e n. 169 del 2000). Con specifico riferimento al personale docente, è stata riconosciuta la maggiore qualificazione di chi abbia conseguito l'abilitazione all'insegnamento mediante prova selettiva, rispetto a chi l'abbia ottenuta con la partecipazione a corsi abilitanti o esami speciali (sentenza n. 315 del 1993).

In ogni caso, anche la questione sollevata in via principale sarebbe fondata. Il concorso in esame, infatti, costituirebbe una deroga al principio di eguaglianza nell'accesso ai pubblici uffici, di cui all'art. 51 Cost., nonché all'art. 97 Cost.

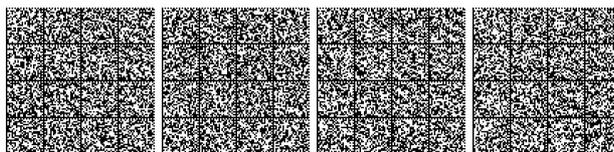
5.- Nel giudizio dinanzi a questa Corte è intervenuta ad adiuvandum l'Associazione Dottorandi e Dottori di Ricerca Italiano (ADI), chiedendo l'accoglimento delle questioni sollevate dal Consiglio di Stato.

5.1.- A sostegno della propria legittimazione ad intervenire l'ADI deduce di essere portatrice degli interessi collettivi di dottorandi, dottori di ricerca, assegnisti di ricerca e giovani ricercatori. In assenza dell'intervento, questa categoria rimarrebbe priva della possibilità di difendere i propri interessi nel giudizio costituzionale. Sono richiamate, al riguardo, le sentenze n. 180 del 2018 e n. 178 del 2015.

5.2.- In riferimento alle questioni sollevate in via principale, l'interveniente sottolinea di avere da tempo denunciato l'irragionevolezza del sistema d'individuazione della platea dei partecipanti al concorso, in particolare per l'omessa previsione dei dottori di ricerca, la quale si porrebbe in contrasto con gli artt. 51 e 97 Cost.

5.3.- Quanto alla questione subordinata, l'ADI denuncia l'irragionevolezza delle disposizioni censurate, le quali si porrebbero in contrasto con gli stessi fini perseguiti dal legislatore, ossia la garanzia dell'accesso all'insegnamento di soggetti in possesso dei titoli e delle capacità necessarie alla formazione degli studenti. Sarebbe, infatti, irragionevole l'esclusione dei titolari di dottorato di ricerca, che garantisce l'abilitazione all'insegnamento nei più alti gradi d'istruzione.

Inoltre, questo modello di accesso al concorso produrrebbe risultati manifestamente contraddittori e talora paradossali. Si evidenzia, al riguardo, che le procedure di abilitazione svolte presso le Scuole di specializzazione all'insegnamento secondario e dal Tirocinio formativo attivo prevedevano, tra le attività necessarie al conseguimento dell'abilitazione, la frequenza ad alcuni insegnamenti di didattica disciplinare. Per la mancanza di personale strutturato, questi corsi sarebbero stati spesso assegnati ai dottori di ricerca, anche non abilitati all'insegnamento. Da una parte, quindi, viene riconosciuta la qualificazione del dottore di ricerca come adeguata all'insegnamento nei corsi abilitanti e, dall'altra parte, la stessa non è ritenuta sufficiente per l'ammissione al concorso.



La preclusione prevista dalle disposizioni censurate produrrebbe un effetto ingiustamente afflittivo per i dottori di ricerca, nonché un potenziale pregiudizio per l'intero sistema educativo nazionale, attesa la perdita di personale d'alta formazione per lo svolgimento dell'attività di insegnamento, in violazione anche all'art. 34 Cost., che impone la valorizzazione dei titoli accademici superiori.

Considerato in diritto

1.- Il Consiglio di Stato, sezione sesta, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17, commi 2, lettera *b*), e 3, del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 59, recante «Riordino, adeguamento e semplificazione del sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria per renderlo funzionale alla valorizzazione sociale e culturale della professione, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera *b*), della legge 13 luglio 2015, n. 107». Le disposizioni censurate disciplinano, in via transitoria, il sistema di reclutamento degli insegnanti delle scuole secondarie, prevedendo, in particolare, un concorso riservato ai titolari di abilitazione all'insegnamento nella scuola secondaria.

È denunciata, in via principale, la violazione degli artt. 3, 51, primo comma, e 97, terzo comma, della Costituzione, in quanto la previsione di un concorso riservato ai docenti in possesso dell'abilitazione - il cui conseguimento, tra l'altro, dipenderebbe da circostanze non legate al merito, ma casuali, quale l'attivazione dei relativi corsi - introdurrebbe una deroga al principio del pubblico concorso, non sorretta dai presupposti necessari per legittimarla.

In via subordinata, è denunciato il contrasto delle stesse disposizioni con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., per l'esclusione dalla partecipazione a tale concorso dei titolari di dottorato di ricerca, che dovrebbe ritenersi abilitante o equipollente ad un'abilitazione per l'insegnamento nella scuola secondaria.

2.- Per le ragioni esposte nell'ordinanza emessa all'udienza del 7 maggio 2019, allegata alla presente sentenza, deve essere confermata l'inammissibilità dell'intervento dell'Associazione Dottorandi e Dottori di Ricerca Italiani - ADI.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, sono ammessi a intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale i soggetti parti del giudizio *a quo*, oltre che il Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, il Presidente della Giunta regionale (*ex plurimis*, sentenze n. 248 del 2018 e relativa ordinanza dibattimentale del 23 ottobre 2018; n. 217 del 2018, n. 194 del 2018 e relativa ordinanza dibattimentale del 25 settembre 2018; n. 153 del 2018 e relativa ordinanza dibattimentale del 20 giugno 2018; n. 120 del 2018 e relativa ordinanza dibattimentale del 10 aprile 2018; n. 77 del 2018; n. 187 del 2016 e relativa ordinanza dibattimentale del 17 maggio 2016).

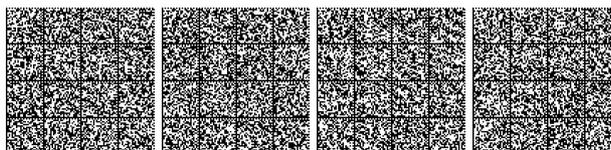
L'intervento di soggetti estranei al giudizio principale (art. 4 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale) è ammissibile soltanto per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura (*ex plurimis*, sentenze n. 248 e relativa ordinanza dibattimentale del 23 ottobre 2018, n. 120 del 2018 e relativa ordinanza dibattimentale del 10 aprile 2018, n. 187 del 2016 e allegata ordinanza dibattimentale del 17 maggio 2016, n. 275, n. 85 e n. 16 del 2017).

Nel caso in esame, l'Associazione Dottorandi e Dottori di Ricerca Italiani - ADI non è titolare di un interesse direttamente riconducibile all'oggetto del giudizio principale, bensì di un mero indiretto, e più generale, interesse connesso agli scopi statutari della tutela degli interessi economici e professionali degli iscritti (in un caso analogo, sentenza n. 77 del 2018).

3.- In via preliminare, vanno dichiarate inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17, commi 2, lettera *b*), e 3, del d.lgs. n. 59 del 2017, sollevate in riferimento agli artt. 3, 51, primo comma, e 97, terzo comma, Cost.

3.1.- Nel giudizio *a quo* è impugnato il decreto direttoriale del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca 1° febbraio 2018, n. 85, recante «Concorso di cui all'art. 17, comma 2, lettera *b*), e commi 3, 4, 5 e 6, del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 59, per il reclutamento a tempo indeterminato di personale docente nella scuola secondaria di primo e secondo grado», con il quale è stata data applicazione alle disposizioni censurate. Peraltro, secondo quanto riferito dallo stesso Consiglio di Stato, questo atto non è stato impugnato nella sua integralità, ma soltanto nella parte in cui esso non ha consentito la partecipazione alla procedura ivi bandita ai titolari di dottorato di ricerca.

In tale giudizio si controverte, dunque, dell'illegittimità della mancata previsione del dottorato di ricerca tra i titoli che consentono di partecipare al concorso, mentre appare estranea al giudizio rimesso al Consiglio di Stato la complessiva disciplina del concorso riservato e delle sue modalità di svolgimento.



Le argomentazioni a sostegno della rilevanza riflettono quelle già svolte dallo stesso rimettente e recentemente esaminate da questa Corte nella sentenza n. 106 del 2019. Analogamente, anche nel caso in esame va rilevato che «nel regolare le modalità di configurazione e svolgimento della procedura selettiva, le disposizioni censurate stabiliscono le specifiche condizioni per l'esercizio del potere di indire il concorso, ma non ne costituiscono il fondamento. La relativa violazione integra, dunque, un motivo di annullamento. In ogni caso, alla luce del principio della domanda e del rispetto dei limiti segnati dai motivi di ricorso, gli argomenti spesi dal rimettente non risultano idonei a sostenere le ragioni della rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale attinenti all'intero corpus normativo, che istituisce e regola la procedura selettiva in esame, ed è quindi estraneo, nella sua integralità, alla questione sottoposta al rimettente» (così la sentenza n. 106 del 2019).

Per i medesimi motivi, il requisito della rilevanza sussiste, quindi, solo in riferimento alla questione, sollevata in via subordinata, relativa alla mancata previsione del titolo di dottore di ricerca tra i requisiti per l'ammissione al concorso.

4.- Nel merito, non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, commi 2, lettera b), e 3, del d.lgs. n. 59 del 2017, sollevata in riferimento all'art. 3 Cost.

4.1.- Il giudice *a quo* denuncia l'irragionevolezza della mancata previsione del dottorato di ricerca tra i titoli che consentono di partecipare al concorso per il reclutamento dei docenti della scuola secondaria. La censura si fonda sull'assunto della equipollenza tra questo titolo accademico e l'abilitazione per l'insegnamento nella scuola secondaria.

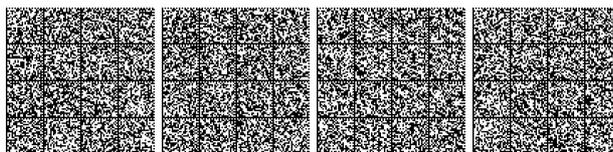
Tuttavia, le due situazioni poste a raffronto risultano oggettivamente disomogenee. Come costantemente rilevato dalla stessa giurisprudenza amministrativa, abilitazione all'insegnamento e dottorato di ricerca costituiscono il risultato di percorsi diretti a sviluppare esperienze e professionalità diverse, in ambiti differenziati e non assimilabili (*ex plurimis*, Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenze 16 aprile 2018, n. 2264 e n. 2254, che, sul punto, valorizzano la «diversità ontologica tra percorsi di abilitazione e dottorato di ricerca»; nello stesso senso, Consiglio di Stato, sezione sesta, ordinanze 22 marzo 2019, n. 1507 e n. 1504; TAR Lazio, Roma, sezione terza bis, ordinanza 12 giugno 2018, n. 3478; TAR Lazio, Roma, sezione terza bis, 3 maggio 2018, n. 4961; TAR Lazio, Roma, sezione terza bis, sentenza 17 aprile 2018, n. 4255).

I corsi per il conseguimento del dottorato di ricerca forniscono, infatti, una preparazione avanzata nell'ambito del settore scientifico-disciplinare di riferimento, valutabile nell'ambito della ricerca scientifica. Essi sono volti all'acquisizione di competenze necessarie per esercitare attività di ricerca di alta qualificazione. È pur vero che ai dottorandi è consentito l'affidamento di una limitata attività didattica. Tuttavia, anche a prescindere dalle profonde diversità della platea dei discenti, ciò è consentito solo in via sussidiaria o integrativa, non potendo in ogni caso compromettere l'attività di formazione alla ricerca (art. 4, comma 8, della legge n. 210 del 1998).

Viceversa, già in passato, in base all'art. 2 del decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 10 settembre 2010, n. 249 (Regolamento concernente: «Definizione della disciplina dei requisiti e delle modalità della formazione iniziale degli insegnanti della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di primo e secondo grado, ai sensi dell'articolo 2, comma 416, della legge 24 dicembre 2007, n. 244»), così come ora, ai sensi degli artt. 5 e 6 del d.lgs. n. 59 del 2017, i percorsi abilitanti sono finalizzati all'acquisizione di competenze disciplinari, psico-pedagogiche, metodologico-didattiche, organizzative e relazionali, necessarie sia a far raggiungere agli allievi i risultati di apprendimento previsti dall'ordinamento, sia a sviluppare e sostenere l'autonomia delle istituzioni scolastiche.

In considerazione della finalità della procedura concorsuale, volta a selezionare le migliori e più adeguate capacità rispetto all'insegnamento, ciò che rileva è l'aver svolto un'attività di formazione orientata alla funzione docente, che abbia come specifico riferimento la fase evolutiva della personalità dei discenti. Tale funzione esige la capacità di trasmettere conoscenze attraverso il continuo contatto con gli allievi, anche sulla base di specifiche competenze psico-pedagogiche. È in vista dell'assunzione di tali relevantissime responsabilità, affidate dall'ordinamento ai docenti della scuola secondaria, che le attività formative indicate costituiscono un fondamento «ontologicamente diverso», rispetto a quello che caratterizza il percorso e il fine del titolo di dottorato.

Va pertanto esclusa, in considerazione delle finalità della selezione concorsuale, l'irragionevolezza della mancata previsione del dottorato di ricerca, quale titolo per l'ammissione al concorso di cui alla disposizione censurata.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17, commi 2, lettera b), e 3, del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 59, recante «Riordino, adeguamento e semplificazione del sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria per renderlo funzionale alla valorizzazione sociale e culturale della professione, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera b), della legge 13 luglio 2015, n. 107», sollevate dal Consiglio di Stato, sezione sesta, in riferimento agli artt. 3, 51, primo comma, e 97, terzo comma, della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, commi 2, lettera b), e 3, del d.lgs. n. 59 del 2017, sollevata dal Consiglio di Stato, sezione sesta, in riferimento all'art. 3 Cost., con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 maggio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 maggio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

ALLEGATO:
Ordinanza letta all'udienza del 7 maggio 2019

ORDINANZA

Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale promosso dal Consiglio di Stato, con ordinanza del 3 settembre 2018 (reg. ord. n. 166 del 2018), pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, del 2018.

Rilevato che nel giudizio è intervenuta ad adiuvandum l'Associazione Dottorandi e Dottori di Ricerca Italiani (ADI), con atto depositato il 10 dicembre 2018;

che, secondo il costante orientamento di questa Corte, sono ammessi a intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale i soggetti parti del giudizio *a quo*, oltre che il Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, il Presidente della Giunta regionale (*ex plurimis*, sentenze n. 248 del 2018 e relativa ordinanza dibattimentale del 23 ottobre 2018; n. 217, n. 194 e relativa ordinanza dibattimentale del 25 settembre 2018; n. 153 e relativa ordinanza dibattimentale del 20 giugno 2018; n. 120 del 2018 e relativa ordinanza dibattimentale del 10 aprile 2018; n. 77 del 2018; n. 187 del 2016 e relativa ordinanza dibattimentale del 17 maggio 2016);



che l'intervento di soggetti estranei al giudizio principale (art. 4 delle Norme integrative) è ammissibile soltanto per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura (*ex plurimis*, sentenze n. 248 e relativa ordinanza dibattimentale del 23 ottobre 2018, n. 120 del 2018 e relativa ordinanza dibattimentale del 10 aprile 2018, n. 187 del 2016 e allegata ordinanza dibattimentale del 17 maggio 2016, n. 275, n. 85 e n. 16 del 2017);

che, pertanto, l'incidenza sulla posizione soggettiva dell'interveniente deve derivare non già, come per tutte le altre situazioni sostanziali disciplinate dalla disposizione denunciata, dalla pronuncia della Corte sulla legittimità costituzionale della legge stessa, ma dall'immediato effetto che la pronuncia della Corte produce sul rapporto sostanziale oggetto del giudizio *a quo* (sentenza n. 77 del 2018);

che questa Corte ha più volte espresso tale orientamento anche in relazione alla richiesta di intervento da parte di soggetti rappresentativi di interessi collettivi o di categoria (*ex plurimis*, citate sentenze n. 248, n. 140, n. 120, n. 81, n. 77 del 2018, n. 187 del 2016);

che, nel caso in esame, l'Associazione Dottorandi e Dottori di Ricerca Italiani (ADI) non è titolare di un interesse direttamente riconducibile all'oggetto del giudizio principale, bensì di un mero indiretto, e più generale, interesse connesso agli scopi statutari della tutela degli interessi economici e professionali degli iscritti (in un caso analogo, sentenza n. 77 del 2018);

che pertanto l'intervento in giudizio dell'Associazione Dottorandi e Dottori di Ricerca Italiani (ADI) è inammissibile.

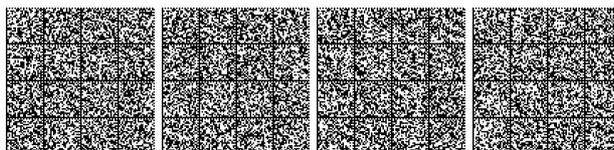
PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'intervento spiegato dall'Associazione Dottorandi e Dottori di Ricerca Italiani (ADI) nel giudizio di legittimità costituzionale di cui al reg. ord. n. 166 del 2018.

F.to: Giorgio Lattanzi, *Presidente*

T_190130



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 41

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 marzo 2019
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Impiego pubblico - Norme della Regione Liguria - Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 - Assunzione agli impieghi regionali - Calendario e svolgimento delle prove - Pubblicità delle prove scritte.

Impiego pubblico - Norme della Regione Liguria - Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 - Assunzione agli impieghi regionali - Selezione pubblica per assunzioni di personale a tempo determinato - Accertamento della conoscenza dell'uso delle apparecchiature e delle applicazioni informatiche più diffuse.

Impiego pubblico - Norme della Regione Liguria - Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 - Assunzione agli impieghi regionali - Selezione pubblica per assunzioni di personale a tempo determinato - Utilizzazione delle graduatorie.

Impiego pubblico - Norme della Regione Liguria - Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 - Assunzione agli impieghi regionali - Selezione pubblica per assunzioni di personale a tempo determinato - Utilizzazione delle graduatorie con riguardo ai candidati che si trovino nel periodo corrispondente all'interdizione anticipata dal lavoro e all'astensione obbligatoria per maternità.

Impiego pubblico - Norme della Regione Liguria - Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 - Assunzione agli impieghi regionali - Disposizioni di interpretazione autentica - Personale addetto alle attività di informazione e comunicazione assunto a contratto determinato anteriormente al 21 maggio 2018.

Pesca - Norme della Regione Liguria - Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 - Disciplina della pesca nelle acque interne - Previsione che costituisce immissione di specie ittiche il rilascio in natura di esemplari attualmente o potenzialmente interfecondi idonei a costituire popolazioni naturali in grado di autoriprodursi.

Caccia - Norme della Regione Liguria - Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 - Integrazione di due giornate settimanali per l'esercizio venatorio da appostamento alla fauna selvatica.

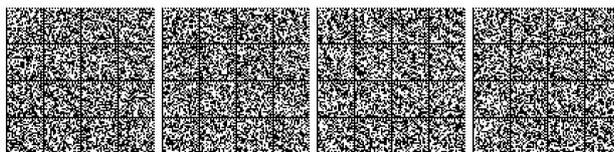
– Legge della Regione Liguria 27 dicembre 2018, n. 29 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2019), art. 2, commi 1, 2, [nella parte in cui modifica l'art. 16, commi] 9, 10 e 11 [della legge della Regione Liguria 25 marzo 1996, n. 15 (Norme sull'assunzione agli impieghi regionali)]; 30; 35, commi 1 e 2; e 36.

Ricorso *ex art. 127* Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri (c.f. 80188230587) rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato c.f. 80224030587, fax 06/96514000 e PEC roma@mailcert.avvocaturastato.it presso i cui uffici *ex lege* domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

nei confronti della Regione Liguria in persona del presidente della giunta *pro tempore* per la declaratoria di illegittimità costituzionale degli articoli 2, commi 1, 2, 9, 10 e 11; 30; 35, commi 1 e 2, e 36 della legge regionale Liguria n. 29 del 27 dicembre 2018 recante «Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2019», pubblicata nel BUR Liguria 31 dicembre 2018, n. 20, giusta delibera del Consiglio dei ministri in data 27 febbraio 2019.

La legge Regione Liguria n. 29 del 27 dicembre 2018, pubblicata sul BUR n. 20 del 31 dicembre 2018, che consta di 49 articoli, ha dettato le «Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2019».

È avviso del Governo che, con le norme denunciate in epigrafe, gli articoli 2, commi 1, 2, 9, 10 e 11; 30; 35, commi 1 e 2, e 36 della legge della Regione Liguria n. 29/2018 citata, la Regione Liguria abbia ecceduto dalla propria competenza in violazione della normativa costituzionale, come si confida di dimostrare in appresso con l'illustrazione dei seguenti



MOTIVI

1. L'art. 2, comma 1, della legge regionale Liguria 27 febbraio 2018, n. 29 citata viola gli articoli 51, comma 1, 97, comma 4, e 117, comma 2, lettera l), della Costituzione in relazione all'art. 70 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e all'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487.

L'art. 2, comma 1, citato sostituisce l'art. 6 della legge regionale n. 15/1996 (Norme sull'assunzione agli impieghi regionali), disponendo che «1. Il diario delle prove è pubblicato nel sito internet istituzionale dell'Ente, con valenza di notifica ai candidati a tutti gli effetti, non meno di quindici giorni prima dell'inizio delle prove scritte e non meno di venti giorni prima dell'inizio della prova orale. Qualora il ridotto numero dei candidati lo consenta, la convocazione alle suddette prove può essere effettuata con comunicazione scritta tramite posta elettronica certificata o raccomandata con avviso di ricevimento, nel rispetto dei predetti termini di preavviso. La comunicazione del diario delle prove scritte può essere già contenuta nel bando di concorso. 2. Le procedure concorsuali per il personale da inquadrare nelle categorie C e D prevedono lo svolgimento di almeno due fra le seguenti prove:

a) prova scritta con contenuto teorico, predisposta anche in forma di test, quesiti o elaborazioni grafiche, da espletare anche mediante utilizzo di computer;

b) prova pratico attitudinale;

c) prova orale o colloquio.

3. Le procedure concorsuali possono prevedere anche eventuali forme di preselezione che possono essere predisposte anche da soggetti specializzati in selezione del personale».

La norma contrasta con la normativa statale di cui al decreto legislativo n. 165/2001 citato che, all'art. 70, comma 13, dispone che «In materia di reclutamento, le pubbliche amministrazioni applicano la disciplina prevista dal decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487, e successive modificazioni ed integrazioni, per le parti non incompatibili con quanto previsto dagli articoli 35 e 36, salvo che la materia venga regolata, in coerenza con i principi ivi previsti, nell'ambito dei rispettivi ordinamenti».

L'art. 6, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 487/1994 citato prevede, inoltre, che «Il diario delle prove scritte deve essere comunicato ai singoli candidati almeno quindici giorni prima dell'inizio delle prove medesime. Tale comunicazione può essere sostituita dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica - 4ª Serie speciale «Concorsi ed esami».

L'art. 2 della legge regionale n. 29/2018 citato, in violazione delle richiamate disposizioni della legislazione statale con riferimento alle prove scritte, contempla, in alternativa alla comunicazione personale, la pubblicazione del diario delle predette prove nella *Gazzetta Ufficiale*. In tema di pubblicità delle procedure è, inoltre, consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa in base al quale le forme di pubblicità previste dal decreto del Presidente della Repubblica n. 487 del 1994 citato, che rappresentano una diretta attuazione degli articoli 51 e 97 della Costituzione, non risultano in alcun modo sostituite dalle forme di «adeguata pubblicità» della selezione e modalità di svolgimento previste dall'art. 35, comma 3, lettera a), del decreto legislativo n. 165 del 2001 citato (Cons. Stato, sez. V, 8 giugno 2015, n. 2801; Cons. Stato, sez. V, 25 gennaio 2016, n. 227; Cons. Stato, sez. V, 10 settembre 2018, n. 5298).

Alla luce delle precedenti considerazioni l'art. 2, comma 1, citato viola la competenza dello Stato in materia dell'ordinamento civile ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera l), della Costituzione e degli articoli 51, comma 1, e 97, comma 4, della Costituzione.

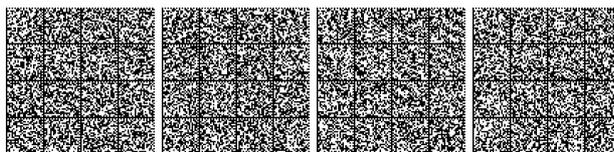
2. L'art. 2, commi 2, 9, 10 e 11 della legge regionale 27 dicembre 2018, n. 29 citata viola gli articoli 2, 3, 51, 97 e 117, comma 2, lettera l) della Costituzione in relazione all'art. 37 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

2.1. L'art. 2 della legge regionale n. 29/2018 citato sostituisce l'art. 16 della legge regionale n. 15 del 1996, disciplinando nel dettaglio la selezione pubblica per assunzioni di personale a tempo determinato.

La norma come novellata presenta profili di illegittimità costituzionale. Sotto un primo profilo, il comma 9 del così novellato art. 16 prevede come facoltativo l'accertamento della conoscenza da parte dei candidati dell'uso delle apparecchiature e delle applicazioni informatiche più diffuse.

L'art. 37, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001 citato dispone, invece, che, a decorrere dal 1° gennaio 2000, i bandi di concorso per l'accesso alle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, devono prevedere quali requisiti di ammissione che i candidati abbiano conoscenza dell'uso delle apparecchiature e delle applicazioni informatiche più diffuse e di almeno una lingua straniera.

La norma statale è finalizzata a garantire una uniforme e adeguata selezione adeguata dei candidati.



L'art. 2 citato, nel rendere meramente facoltativo l'accertamento del requisito di conoscenza delle apparecchiature e applicazioni informatiche, discostandosi dalle chiare e univoche prescrizioni della legislazione statale richiamate viola gli articoli 3, 51, 97 e 117, comma 2, lettera l), della Costituzione.

2.2. Sotto un secondo profilo, il comma 10 del novellato art. 16 prevede che le assunzioni che avvengono per chiamata dei candidati nel rispetto dell'ordine di avviamento o graduatoria e che, per l'ipotesi che sia necessario assumere più dipendenti con uguale decorrenza, ma per periodi di diversa durata, l'assunzione per il periodo più lungo avviene nei confronti dei candidati risultati idonei seguendo l'ordine della graduatoria o dell'elenco.

La legislazione statale prevede che, in base all'art. 1, comma 361, della legge n. 145 della 2018, «le graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2 del medesimo decreto legislativo sono utilizzate esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso».

La previsione della legge regionale impugnata nel disciplinare differentemente la fattispecie in modo difforme dalla normativa statale è costituzionalmente illegittima per violazione degli articoli 3, 51, 97 e 117, comma 2, lettera l), della Costituzione.

2.3. Sotto un terzo profilo, il comma 11 del novellato art. 16 stabilendo che «i candidati che si trovino nel periodo corrispondente all'interdizione anticipata dal lavoro e all'astensione obbligatoria per maternità hanno titolo a permanere in graduatoria e ad essere richiamati in caso di ulteriore utilizzo della graduatoria stessa da parte dell'Amministrazione al termine del predetto periodo», viola gli articoli 2, 3, 31 e 51 della Costituzione.

La norma impugnata, infatti, nel dettare regole peculiari in relazione alla fattispecie del personale in aspettativa per maternità, introduce una discriminazione in ragione dello stato di gravidanza, espressamente vietata dall'art. 3 del decreto legislativo n. 151 del 2001 citato, in violazione degli articoli 2, 3, 31 e 51 della Costituzione.

La norma regionale, infatti, consente all'Amministrazione di derogare per le candidate in astensione per maternità dalla graduatoria/ordine di merito, di non procedere al reclutamento secondo l'ordine di merito, per il solo fatto che la candidata sia in stato di gravidanza e di non utilizzare la stessa graduatoria, una volta trascorso il periodo di interdizione anticipata o di astensione obbligatoria dal lavoro, sostanzialmente negando così il diritto alla assunzione in servizio.

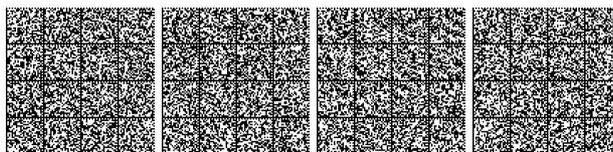
Nel dettare tale disciplina particolare per i candidati in astensione obbligatoria dal lavoro per maternità la norma regionale impugnata introduce una palese discriminazione che viola gli articoli 2, 3, 51 della Costituzione.

3. L'art. 30 della legge regionale 27 dicembre 2018, n. 29 viola gli articoli 3 e 117, comma 2, lettera l), della Costituzione.

L'art. 30 citato, recante «Disposizioni di interpretazione autentica», prevede che l'art. 29, comma 2, lettera d), della legge regionale n. 25 del 2006 («sino alla data di entrata in vigore dell'apposito accordo collettivo nazionale quadro relativo alla costituzione del profilo professionale del personale addetto alle attività di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni al personale dell'Ufficio stampa di cui all'art. 15 si attribuiscono i profili professionali dei giornalisti previsti dal vigente contratto collettivo nazionale di lavoro dei giornalisti nonché per equivalente economico previsto dal medesimo contratto collettivo nazionale di lavoro dei giornalisti per i relativi profili»), si interpreta «nel senso che l'accordo collettivo nazionale quadro e quello definito a seguito dell'apposita sequenza contrattuale di cui alla dichiarazione congiunta n. 8 al CCNL funzioni locali del 21 maggio 2018. Rimane comunque ferma applicazione dei profili professionali dei giornalisti previsti dal vigente contratto collettivo nazionale di lavoro dei giornalisti, nonché per equivalente economico previsto dal medesimo contratto collettivo nazionale di lavoro dei giornalisti per i relativi profili nei confronti del personale assunto con contratto a tempo determinato anteriormente alla data del 21 maggio 2018.».

Nella dichiarazione congiunta n. 8 al CCNL funzioni locali, richiamata dalla disposizione regionale impugnata, si legge: «Con riferimento all'art. 18-bis [Istituzione di nuovi profili per le attività di comunicazione e informazioni], le parti del presente contratto, con l'intervento della FNSI ai fini di quanto previsto dall'art. 9, comma 5, della legge 7 giugno 2000, n. 150 convengono sull'opportunità di definire, in un'apposita sequenza contrattuale, una specifica regolazione di raccordo, anche ai sensi dell'art 2, comma 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che preveda a disciplinare l'applicazione della citata disposizione contrattuale nei confronti del personale al quale, in forza di specifiche, vigenti norme di legge regionale in materia, sia stata applicata una diversa disciplina contrattuale nazionale, seppure in via transitoria. In tale sede, saranno affrontate le questioni relative alla flessibilità dell'orario di lavoro, all'autonomia professionale, alla previdenza complementare, all'adesione alle casse previdenziali e di assistenza dei giornalisti. Le parti si danno inoltre reciprocamente atto che, in sede di Commissione di cui all'art. 11, i profili di cui all'art. 18-bis saranno oggetto di ulteriore approfondimento finalizzato ad una eventuale revisione o specificazione del loro contenuto professionale».

Nonostante il rinvio alla sequenza contrattuale prevista dal CCNL, l'art. 30, nel precisare che «rimane comunque ferma l'applicazione dei profili professionali dei giornalisti previsti dal vigente contratto collettivo nazionale di lavoro dei giornalisti, nonché l'equivalente economico previsto dal medesimo contratto collettivo nazionale di lavoro dei



giornalisti, per i relativi profili nei confronti del personale assunto con contratto a tempo determinato anteriormente alla data del 21 maggio 2018», non solo sembra innovare (e non già interpretare autenticamente) il contenuto del sopra menzionato art. 29, comma 2, lettera d, della legge regionale n. 25 del 2006, ma finisce finanche per cristallizzare il trattamento economico e giuridico applicabile al personale assunto in data anteriore al 21 maggio 2018.

A tale riguardo si ricorda che ai sensi dell'art. 9, comma 5, della legge regionale n. 150 del 2000 «negli uffici stampa l'individuazione e la regolamentazione dei profili professionali sono affidate alla contrattazione collettiva nell'ambito di una speciale area di contrattazione, con l'intervento delle organizzazioni rappresentative della categoria dei giornalisti. Dall'attuazione del presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica».

La giurisprudenza costituzionale ha costantemente affermato che «il rapporto di impiego alle dipendenze di regioni ed enti locali, essendo stato privatizzato» in virtù dell'art. 2 della legge n. 421 del 1992, dell'art. 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa), e dei decreti legislativi emanati in attuazione di quelle leggi delega, è retto dalla disciplina generale dei rapporti di lavoro tra privati ed è, perciò, soggetto alle regole che garantiscono l'uniformità di tale tipo di rapporti (sentenza n. 95 del 2007).

Conseguentemente, i principi fissati dalla legge statale in materia sono limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati e, come tali, si impongono anche alle regioni a statuto speciale (sentenze n. 234 e n. 106 del 2005; n. 282 del 2004).

In particolare, poi, dalla legge n. 421 del 1992 può trarsi il principio (confermato anche dagli articoli 2, comma 3, terzo e quarto periodo, e 45 del decreto legislativo n. 165 del 2001 citato) della regolazione mediante contratti collettivi del trattamento economico dei dipendenti pubblici (sentenze n. 308 del 2006 e n. 314 del 2003) che, per le ragioni sopra esposte, si pone quale limite anche della potestà legislativa esclusiva che l'art. 14, lettera o), dello statuto di autonomia speciale attribuisce alla Regione Sicilia in materia di «regime degli enti locali» (sentenza 14 giugno 2007, n. 189).

Ne deriva che la disposizione regionale impugnata risulta in contrasto con gli articoli 3 e 117, comma 2, lettera l), della Costituzione, dal momento che, relativamente al personale assunto entro il 21 maggio 2018, non si limita a rinviare alla contrattazione collettiva, ma specifica il trattamento economico che gli deve essere riconosciuto (e, quindi, per il personale in questione, la disciplina di questi fondamentali aspetti del rapporto di impiego è il frutto, non del libero esplicarsi dell'autonomia negoziale collettiva, bensì dell'intervento del legislatore); più in generale non dispone che il rapporto di lavoro di detto personale debba essere regolato dalla contrattazione collettiva, bensì individua il trattamento che si deve applicare a quel personale (appunto, quello previsto dal contratto collettivo del lavoro giornalistico), «onde gli agenti negoziali rappresentativi delle categorie delle amministrazioni datrici di lavoro e dei dipendenti interessati non possono contrattare alcunché in proposito» (sentenza n. 189/2007 citata).

4. L'art. 35, commi 1 e 2, della legge regionale n. 29 del 27 dicembre 2018 viola gli articoli 117, commi 1 e 2, lettera s), della Costituzione, in relazione al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, al decreto legislativo n. 230/2017 e ai Regolamenti comunitari n. 708/2007 e 92/43/CEE.

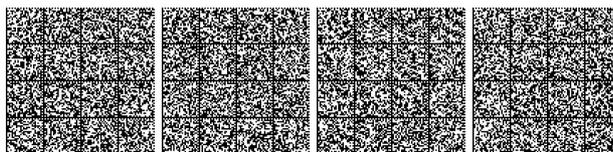
L'art. 35, recante «Modifiche alla legge regionale 1° aprile 2014, n. 8, contenente la "Disciplina della pesca nelle acque interne e norme per la tutela della relativa fauna ittica e dell'ecosistema acquatico"» dispone che «1. Il comma 1 dell'art. 16 della legge regionale n. 8/2014 e successive modificazioni e integrazioni, è sostituito dal seguente: "1. È vietata l'immissione di specie ittiche non autoctone". 2. Dopo il comma 1 dell'art. 16 della legge regionale n. 8/2014 e successive modificazioni e integrazioni, è inserito il seguente: "1-bis. Ai fini dell'applicazione della presente legge, costituisce immissione di specie ittiche il rilascio in natura di esemplari attualmente o potenzialmente interfecondi idonei a costituire popolazioni naturali in grado di autoriprodursi.».

Il problema delle specie aliene invasive è tra le priorità di intervento europeo e nazionale in tema di gestione della fauna ittica.

Le norme comunitarie e nazionali sul tema della alloctonia mirano a proteggere l'habitat naturale e la fauna selvatica; la continuità della immissione di materiale ittico non autoctono pone a rischio l'habitat naturale e le specie autoctone.

In tale contesto la direttiva 92/43/CEE, con la finalità di tutela dell'ecosistema, rimette al legislatore nazionale la disciplina delle immissioni del materiale ittico; nel recepimento della direttiva il legislatore ha disposto che «sono vietate le reintroduzioni, l'introduzione e il ripopolamento in natura di specie e popolazioni non autoctone» (art. 12, comma 3, D.P.R. n. 357/1993).

La norma regionale impugnata viola la richiamata normativa nazionale e comunitaria, perché autorizza le immissioni di specie alloctone, senza il rispetto dell'intero sistema di verifiche preventive e di autorizzazioni, superando il divieto assoluto di introduzione, previsti dalla richiamata normativa statale di settore, attuativa di precise prescrizioni di



diritto europeo — espresse dal regolamento (UE) n. 1143 del 2014 e dal regolamento CE n. 708 del 2007 — e, comunque, fondante standard uniformi di tutela dell'ambiente, non soggetti a differenti discipline tra le regioni.

L'art. 35, consentendo l'immissione di esemplari di specie non autoctone purché sterili, contrasta con l'art. 12, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, costituente parametro interposto, che, invece, disciplinando «Introduzioni e reintroduzioni», al comma 3, prevede, come detto, che «sono vietate la reintroduzione, l'introduzione e il ripopolamento in natura di specie e popolazioni non autoctone»; il divieto ha carattere generale e non è circoscritto ai soli esemplari fecondi.

Inoltre, il decreto legislativo 15 dicembre 2017, n. 230, recante «Adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 1143/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2014, recante disposizioni volte a prevenire e gestire l'introduzione e la diffusione delle specie esotiche invasive», all'art. 6, comma 1, vieta il rilascio nell'ambiente di esemplari di specie esotiche invasive di rilevanza unionale, transnazionale o nazionale.

Il regolamento (CE) 708/2007, «relativo all'impiego in acquacoltura di specie esotiche e di specie localmente assenti», prevede l'adozione di procedure e provvedimenti volti a garantire un'adeguata protezione degli habitat acquatici dai rischi derivanti dall'impiego di specie alloctone in acquacoltura.

L'art. 35, nel prevedere il rilascio di esemplari di specie non autoctone se sterili si pone in palese contrasto con la richiamata disciplina nazionale e comunitaria che, a tutela delle specie autoctone, vieta l'immissione delle specie non autoctone senza eccezioni.

La circostanza che le specie non autoctone siano infeconde, non esclude, invero, il rischio connesso alla compresenza di specie.

La norma regionale viola, pertanto, l'art. 117, comma 1, della Costituzione, per il contrasto con il principio di precauzione che trova relativa espressione nelle disposizioni della direttiva n. 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (direttiva Habitat), le quali consentono agli Stati membri, in funzione di conservazione dell'equilibrio ambientale, di vietare l'introduzione di specie alloctone, come previsto dalla legislazione statale.

L'introduzione, la reintroduzione e il ripascimento delle specie ittiche, sono regolate dall'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 357 del 1997 citato, come modificato dal decreto del Presidente della Repubblica n. 120 del 2003, in attuazione della c.d. Direttiva Habitat che richiede agli Stati membri di valutare l'opportunità di reintrodurre specie autoctone, qualora questa misura possa contribuire alla loro conservazione, sia di regolamentare, ed eventualmente vietare, le introduzioni di specie alloctone che possano arrecare pregiudizio alla conservazione degli habitat o delle specie autoctone (art. 22, lettere a e b).

In attuazione della direttiva comunitaria, il decreto del Presidente della Repubblica n. 357 del 1997, come modificato nel 2003, consente, come detto, la reintroduzione delle specie autoctone, sulla base di linee guida del Ministero dell'ambiente, secondo le procedure stabilite dall'art. 12, comma 2, e vieta espressamente e in via generale la reintroduzione, l'introduzione e il ripopolamento in natura di specie non autoctone (art. 12, comma 3, citato).

Relativamente all'immissione di specie ittiche nei corpi idrici regionali, la disciplina dell'introduzione, della reintroduzione e del ripopolamento di specie animali rientra, pertanto, nella esclusiva competenza statale di cui all'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione, trattandosi di regole di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e non solo di discipline d'uso della risorsa ambientale-faunistica».

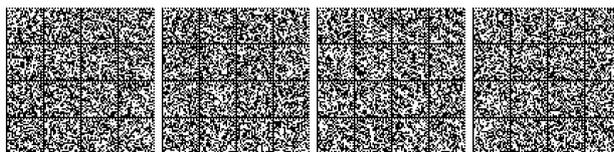
Nell'esercizio di tale sua competenza esclusiva, finalizzata ad una «tutela piena ed adeguata» dell'ambiente, lo Stato «può porre limiti invalicabili di tutela» (sentenza n. 30 del 2009; nello stesso senso, sentenza n. 288 del 2012).

A tali limiti le regioni devono adeguarsi nel dettare le normative d'uso dei beni ambientali, o, comunque, nell'esercizio di altre proprie competenze, rimanendo libere di definire, nell'esercizio della loro potestà legislativa, «limiti di tutela dell'ambiente anche più elevati di quelli statali» (sentenza n. 30 del 2009; in senso conforme sentenza n. 151 del 2011).

Con riferimento alle specie alloctone, l'art. 12, comma 3, del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 357/1993 vieta espressamente e in via generale la reintroduzione, l'introduzione e il ripopolamento in natura di «specie e popolazioni non autoctone» (sentenza n. 30 del 2009).

L'art. 35 impugnato si pone in contrasto con i principi sanciti dalla normativa statale ed eurounitaria citata, consentendo l'immissione di specie alloctone, seppure sterili, nei corpi idrici naturali, senza valutare gli effetti sul popolamento ittico originario e, più in generale, sull'ecosistema acquatico, consentendo una attività potenzialmente lesiva della fauna autoctona.

L'art. 35, commi 1 e 2, viola, pertanto, gli articoli 117, comma 1, e 117, comma 2, lettera s), della Costituzione.



5. L'art. 36 della legge regionale 27 dicembre 2018, n. 29 viola gli articoli 97, 117, comma 1, e 117, comma 2, lettera s), della Costituzione in relazione alla legge 11 febbraio 1992, n. 157 e alla direttiva comunitaria 92/43/CEE.

L'art. 36, recante «Modifica alla legge regionale 1° luglio 1994, n. 29, (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio), sostituisce il comma 7 dell'art. 34 della legge regionale n. 29/1994, disponendo che «In attuazione dell'art. 18, comma 6, della legge n. 157/1992 e successive modificazioni e integrazioni, prevista l'integrazione di due giornate settimanali per l'esercizio venatorio da appostamento alla fauna selvatica migratoria nel periodo intercorrente tra il 1° ottobre e il 30 novembre. La giunta regionale, sentito l'ISPRA, ha la facoltà di modificare tale integrazione».

La norma introduce stabilmente due giornate di caccia a quelle già previste, ampliando così la possibilità venatoria della fauna selvatica e, per quanto qui rileva, modificando per legge il calendario venatorio. La possibilità di ampliamento delle giornate di caccia è prevista dalla normativa, ma è subordinata a una valutazione discrezionale.

Il calendario venatorio e le modifiche allo stesso sono adottati all'esito di istruttoria, acquisito il parere ISPRA, con provvedimento amministrativo; il rispetto del procedimento risponde all'esigenza di garantire che eventuali repentini ed imprevedibili mutamenti delle circostanze di fatto possano pregiudicare il bene ambiente.

Si ricorda che è principio fondante di derivazione comunitaria l'obbligo di adeguata istruttoria e motivazione che si impone al legislatore regionale nell'adottare norme anche se di maggior tutela dell'ambiente. In tale contesto la legge 11 febbraio 1992, n. 157, all'art. 18, comma 4, prescrive che il calendario venatorio, sia adottato con regolamento in relazione ad ogni singola stagione venatoria.

L'art. 36 impugnato non è conforme ai principi enunciati e alla legge richiamata, prevedendo, come detto, la modifica con legge in via generale ed astratta del calendario venatorio della Regione.

Secondo i principi costantemente affermati dalla giurisprudenza costituzionale la disciplina sulla caccia ha per oggetto la fauna selvatica, che rappresenta «un bene ambientale di notevole rilievo, la cui tutela rientra nella materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», affidata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, che deve provvedervi assicurando un livello di tutela, «minimo», ma «adeguato e non riducibile» (sentenza n. 193 del 2010).

La normativa statale in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, esprime, infatti, regole minime uniformi inderogabili dalle regioni se non innalzando i livelli di tutela (*ex plurimis*, sentenze n. 2 del 2015; n. 278 del 2012; n. 151 del 2011 e n. 315 del 2010) costituenti (come nel caso della legge 11 febbraio 1992, n. 157 citata, il nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica e il cui rispetto deve essere assicurato sull'intero territorio nazionale (sentenza n. 233/2010).

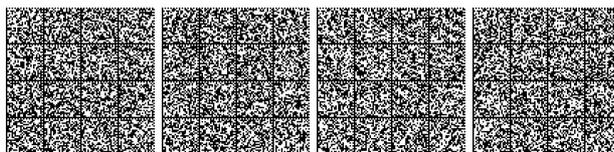
Le norme statali ed eurounitarie, la direttiva 92/43/CEE, art. 6, comma 3, del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche c.d. «Direttiva Habitat» e la direttiva n. 79/409/CEE c.d. «Direttiva Uccelli», disciplinano la materia dettando norme imperative che devono essere rispettate sull'intero territorio nazionale per primarie esigenze di tutela ambientale.

L'art. 18, comma 2, della legge n. 157 del 1992 citato, espressione della competenza di cui all'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione, prevede la possibilità per le regioni di modificare il calendario venatorio, con riferimento all'elenco delle specie tacciabili e al periodo in cui è consentita la caccia, indicati dal precedente comma 1, attraverso un procedimento che prevede l'acquisizione del parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica (nelle cui competenze oggi è subentrato l'istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale - ISPRA).

Il comma 4 dello stesso art. 18 della legge n. 157 del 1992 citata, dispone che il calendario venatorio sia approvato con regolamento, modalità prescelta da legislatore statale che attiene alle modalità di protezione della fauna e si ricollega, per tale ragione, alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (sentenza n. 536 del 2002; in seguito, con riferimento alla determinazione della stagione venatoria, sentenze n. 165 del 2009; n. 313 del 2006; n. 393 del 2005; n. 391 del 2005; n. 311 del 2003 e n. 226 del 2003).

La normativa statale richiamata costituisce parametro interposto come espressione della competenza esclusiva dello Stato a porre standard uniformi di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema non derogabili in peius dalle regioni in base all'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione.

La disciplina normativa in materia di protezione della fauna selvatica e di prelievo venatorio è, invero, dettata dalla legge quadro n. 157 del 1992, che costituisce ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione, il nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica e il cui rispetto deve essere assicurato sull'intero territorio nazionale (sentenza n. 233/2010).



È principio affermato che «spetta allo Stato, nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s.), Cost., stabilire standard minimi e uniformi di tutela della fauna, ponendo regole che possono essere modificate dalle regioni nell'esercizio della loro potestà legislativa in materia di caccia, esclusivamente nella direzione dell'innalzamento del livello di tutela» (*ex plurimis*, sentenze n. 303 del 2103; n. 278, n. 116 e n. 106 del 2012).

Il procedimento deve, pertanto, concludersi con l'adozione di un provvedimento amministrativo e non, come è avvenuto nel caso di specie, con un intervento di natura normativa.

L'approvazione del calendario venatorio con provvedimento amministrativo è imposta dalla necessità di assicurare una flessibilità della disciplina in materia, come costantemente riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 7 del 2019, punto 6.3. del Considerato in diritto; sentenza n. 20 e n. 105 del 2012).

L'espressione di cui all'art. 18, comma 4, per cui le regioni hanno l'obbligo di pubblicare «il calendario regionale ed il regolamento relativi all'intera annata venatoria», è da intendersi, difatti, come riferita a un unico atto di natura regolamentare, contenente le specifiche norme applicabili nel territorio regionale durante il periodo venatorio preso in considerazione.

Anche per la sua efficacia temporale (annuale) il calendario venatorio deve essere approvato con provvedimento amministrativo e non anche con una legge, non essendo consentito al legislatore regionale sostituirsi all'amministrazione della Regione nel compimento di un'attività di regolamentazione che l'art. 18, commi 2 e 4, della legge n. 157 del 1992 citato riserva alla sfera amministrativa.

In questa prospettiva, l'art. 18 della legge n. 157 del 1992 citato, predetermina gli esemplari abbattibili, specie per specie e nei periodi indicati, ma consente alla Regione l'introduzione di limitate deroghe motivate con riferimento al parere dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale - ISPRA (art. 18, commi 2 e 4, citati).

Il parere non è, invece previsto dalla norma impugnata.

La scelta del regolamento per l'approvazione del calendario venatorio non solo è coerente con il peculiare contenuto che nel caso di specie l'atto andrà ad assumere, si inserisce armonicamente nel tessuto della legge n. 157 del 1992 citata, ma si riconnette altresì a un regime di flessibilità più marcato che nell'ipotesi in cui il contenuto del provvedimento sia cristallizzato nella forma della legge, a tutela del bene ambiente (in termini, la recente sentenza n. 7 del 2019 citata).

Tale assetto è il solo idoneo a prevenire i danni che potrebbero conseguire a un repentino e imprevedibile mutamento delle circostanze di fatto in base alle quali il calendario venatorio è stato approvato.

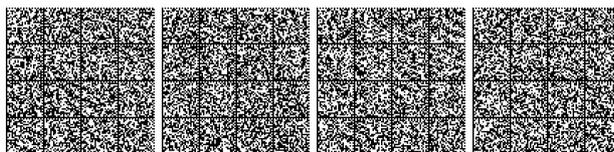
Sul punto si richiama quanto disposto all'art. 19, comma 1, della legge n. 157 del 1992 citata, che prevede il ricorso da parte della Regione a divieti imposti da «sopravvenute particolari condizioni ambientali, stagionali o climatiche o per malattie o per altre calamità».

La legge, prescrivendo la pubblicazione del calendario venatorio e contestualmente del «regolamento» sull'attività venatoria e previa l'acquisizione obbligatoria del parere dell'ISPRA ed esplicitando la natura tecnica dell'intervento, ha descritto il procedimento di competenza della Regione.

La procedimentalizzazione della materia ha la finalità di contemperare gli interessi ambientali in gioco, connotandosi, altresì, per una coerente motivazione che, nel rispetto del principio di buon andamento dell'amministrazione, deve tradursi in un provvedimento amministrativo espresso.

Sulla necessità che, nell'ipotesi in cui la materia dell'intervento riguardi la tutela dell'ambiente, l'intervento regionale avvenga nel rispetto del modulo procedimentale e dei criteri fissati dalla legislazione statale, con specifico riferimento alla più corretta scelta dell'atto amministrativo rispetto a una legge-provvedimento, da ultimo la sentenza n. 28/2019, punto 2.3. del Considerato in diritto.

L'art. 36, nel prevedere stabilmente l'integrazione di due giornate settimanali per l'esercizio venatorio da appostamento alla fauna selvatica migratoria, viola le disposizioni della legge n. 157 del 1992 citata, ponendosi in contrasto con l'art. 97 della Costituzione per il mancato rispetto del principio di buon andamento dell'amministrazione. L'art. 36 viola l'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione, perché riduce in peius il livello di tutela della fauna selvatica stabilito dalla legislazione nazionale e dalle direttive comunitarie in materia (art. 6, comma 3, direttiva 92/43/CEE c.d. «Direttiva habitat» e direttiva n. 79/409/CEE c.d. «Direttiva Uccelli») richiamate, invadendo illegittimamente la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.



P.Q.M.

Si conclude perchè gli articoli 2, commi 1, 2, 9, 10 e 11; 30; 35, commi 1 e 2, e 36 della legge della Regione Liguria n. 29 del 27 dicembre 2018, recante «Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2019», siano dichiarati costituzionalmente illegittimi.

Roma, 1° marzo 2019

Il Vice Avvocato generale dello Stato: PALMIERI

e per l'Avvocato dello Stato: MORICI

19C00095

N. 42

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 marzo 2019
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Paesaggio - Norme della Regione Puglia - Legge di stabilità regionale 2019 - Ulteriori contesti paesaggistici - Sistema sanzionatorio.

Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Legge di stabilità regionale 2019 - Previsione della destinazione di una dotazione finanziaria per assicurare il rimborso delle spese delle associazioni di volontariato impegnate nei centri di orientamento oncologico della Rete oncologica regionale.

Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Legge di stabilità regionale 2019 - Sostegno ai Comuni per la costruzione o il risanamento dei canili sanitari.

Impiego pubblico - Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Legge di stabilità regionale 2019 - Previsione della possibilità per alcune categorie di medici specialisti, di veterinari e personale laureato dirigente, titolari di incarico a tempo indeterminato non inferiore a trentotto ore settimanali e con almeno cinque anni di anzianità di servizio nella pubblica amministrazione, di essere inquadrati nei ruoli con il trattamento giuridico ed economico previsto dai contratti collettivi nazionali di lavoro della dirigenza.

Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Legge di stabilità regionale 2019 - Disposizioni per il potenziamento dell'assistenza psicologica.

Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Legge di stabilità regionale 2019 - Concessione di contributi straordinari ai Comuni per la realizzazione di campagne di sterilizzazione di cani patronali.

Imposte e tasse - Ambiente - Rifiuti - Norme della Regione Puglia - Legge di stabilità regionale 2019 - Smaltimento di rifiuti provenienti da fuori Regione - Riconoscimento a favore della Regione Puglia di oneri finanziari in misura pari a un incremento del 20 per cento della tariffa applicata dal soggetto gestore.

– Legge della Regione Puglia 28 dicembre 2018, n. 67 (“Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2019 e bilancio pluriennale 2019-2021 della Regione Puglia (Legge di stabilità regionale 2019)”), artt. 15, 61, 66, [72,] 86, 93 e 102.

Ricorso ex art. 127 Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso ex lege dall'Avvocatura generale dello Stato c.f. 80224030587, fax 06/96514000 e PEC roma@mailcert.avvocaturastato.it, presso i cui uffici ex lege domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

nei confronti della Regione Puglia, in persona del presidente della giunta regionale *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 15, 61, 66, 72, 86, 93 e 102 della legge della Regione Puglia n. 67 del 28 dicembre 2018, pubblicata sul B.U.R n. 165 del 31 dicembre 2018, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2019 e bilancio pluriennale 2019-2021 della Regione Puglia (Legge di stabilità regionale 2019)», giusta delibera del Consiglio dei ministri in data 27 febbraio 2018.



Con la legge regionale n. 67 del 28 dicembre 2018 indicata in epigrafe, che consta di cento diciassette articoli, la Regione Puglia ha emanato le «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2019 e bilancio pluriennale 2019-2021 della Regione Puglia (Legge di stabilità regionale 2019)».

È avviso del Governo che, con le norme denunciate in epigrafe, gli articoli 15, 61, 66, 72, 86, 93 e 102 della legge della Regione Puglia n. 67/2018 citata, la Regione Puglia abbia ecceduto dalla propria competenza in violazione della normativa costituzionale, come si confida di dimostrare in appresso con l'illustrazione dei seguenti

MOTIVI

1. *L'art. 15 della legge Regionale 28 dicembre 2018, n. 67 citata viola gli articoli 9 e 117, comma 2, lettera s), della Costituzione.*

L'art. 15 citato, recante «Ulteriori contesti paesaggistici. Sistema sanzionatorio», dispone che «1. Fatte salve le eventuali sanzioni penali applicabili, chiunque realizzi interventi in aree individuate ai sensi dell'art 143, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), come ulteriori contesti senza la previa sottoposizione agli strumenti di controllo preventivo previsti nel medesimo piano paesaggistico o in difformità al provvedimento autorizzativo rilasciato dall'autorità competente all'esperimento della procedura di verifica, è soggetto al pagamento di una sanzione pecuniaria. L'entità della sanzione è determinata sulla base della maggior somma tra il danno arrecato e il profitto conseguito, da calcolare ai sensi del decreto del Ministro per i beni culturali e ambientali del 26 settembre 1997. 2. All'accertamento degli illeciti amministrativi di cui al comma 1 concorre la Sezione vigilanza ambientale della regione Puglia. 3. La Regione, ai fini dell'accertamento degli illeciti amministrativi di cui al comma 1, può avvalersi del supporto, previa stipula di specifica convenzione, del Comando unità per la tutela forestale ambientale e agroalimentare dei Carabinieri. 4. All'irrogazione delle sanzioni amministrative di cui al comma 1 provvede il Presidente della Regione Puglia ovvero il legale rappresentante dell'ente delegato a norma della legge regionale 7 ottobre 2009, n. 20 (Norme per la pianificazione paesaggistica), ove individuato. 5. I proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni amministrative di cui al comma 1 sono destinati alla salvaguardia nonché alla realizzazione di interventi di recupero dei valori paesaggistici e di riqualificazione degli immobili e delle aree degradati o interessati dalle rimessioni in pristino. 6. Le somme introitate dalla Regione a seguito dell'irrogazione delle sanzioni di cui al comma 1 sono iscritte nel bilancio regionale autonomo, parte entrata, nell'ambito del titolo 3, tipologia 200, e destinate nel bilancio regionale autonomo, parte spesa, nell'ambito della missione 9, programma 5, titolo 2, alla salvaguardia nonché alla realizzazione di interventi di recupero dei valori paesaggistici e di riqualificazione degli immobili e delle aree degradati o interessati dalle rimessioni in pristino. 7. Per il triennio 2019-2021, nel bilancio regionale autonomo, parte entrata, nell'ambito del titolo 3, tipologia 200 e parte spesa, nell'ambito della missione 9, programma 5, titolo 2, è assegnata una dotazione finanziaria per l'esercizio finanziario 2019, in termini di competenza e cassa, di euro 5 mila. La medesima dotazione finanziaria, in termini di competenza, è assegnata per ciascuno degli esercizi finanziari 2020 e 2021.».

L'art. 15 introduce, quindi, un sistema sanzionatorio riferito agli interventi realizzati sugli «ulteriori contesti paesaggistici» di cui all'art. 143, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, «Codice dei beni culturali», norma che in materia di «piano paesaggistico» riserva allo Stato «l'individuazione di eventuali ulteriori contesti diversi da quelli indicati dall'art. 134, da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e utilizzazione.»

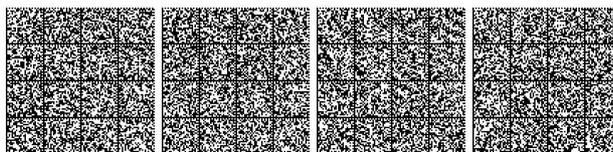
L'art. 134 definisce, infatti, i beni paesaggistici.

In tal modo la norma impugnata viola la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di paesaggio, di cui agli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Va ricordato che, per costante giurisprudenza costituzionale, la materia ambiente è «trasversale» e «prevalente», spettando allo Stato la competenza a fissare i livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale.

Il carattere trasversale della materia *de quo*, legittima le regioni solo a provvedere attraverso la propria legislazione esclusiva o concorrente in relazione a temi che hanno riflessi sulla materia ambientale, dall'altro non interferisce sulla competenza esclusiva dello Stato a stabilire regole omogenee nel territorio nazionale per procedimenti e competenze che attengono alla tutela dell'ambiente e alla salvaguardia del territorio (sentenza n. 249 del 2009).

La giurisprudenza costituzionale, infatti, è costante nell'affermare, da un lato, che la materia «tutela dell'ambiente» rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, appunto, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione e inerisce a un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto; dall'altro, che si tratta di una «materia trasversale», titolo che legittima lo Stato ad adottare disposizioni a tutela di un valore



costituzionalmente protetto, anche in «campi di esperienza» — le cosiddette «materie» in senso proprio — attribuiti alla competenza legislativa regionale.

Ne deriva che le disposizioni legislative statali adottate in tale ambito fungono da limite alla disciplina che le regioni, anche a statuto speciale, e le province autonome, dettano nei settori di loro competenza, essendo a esse consentito soltanto, eventualmente, incrementare i livelli della tutela ambientale, senza, però, compromettere il punto di equilibrio fra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma statale (*ex multis* sentenza n. 197 del 2014, punto 3.2. del Considerato in diritto).

Va ricordato che la giurisprudenza costituzionale ha accolto una interpretazione estensiva del termine paesaggio, che, sulla base di una «concezione aperta» del medesimo, si è accomunata nella qualificazione dell'ambiente come valore costituzionale e nell'affermazione, da parte della giurisprudenza costituzionale e anche da parte della dottrina, della tutela dell'ambiente-paesaggio rimessa in via esclusiva allo Stato.

La norma impugnata viola, pertanto, gli articoli 9 e 117, comma 2, lettera s), della Costituzione.

2. Gli articoli 61, 66, 86 e 93 della legge regionale 28 dicembre 2018, n. 67 citata violano l'art. 117, comma 3, della Costituzione in relazione all'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311.

L'art. 61, rubricato «Disposizioni in materia di Servizio sanitario regionale», dispone che «Nell'ambito del Fondo sanitario regionale, con l'adozione del D.I.E.F. è destinata una dotazione finanziaria di euro 400 mila per assicurare il rimborso delle spese delle associazioni di volontariato impegnate nei centri di orientamento oncologico (Coro) della Rete oncologica regionale».

Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 65 del 18 marzo 2017, recante «Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'art. 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502», non prevede affatto tale rimborso.

L'intervento previsto dall'art. 61 citato integra, pertanto, un livello ulteriore di assistenza che la Regione Puglia, essendo impegnata nel Piano di rientro dal disavanzo sanitario, non può garantire.

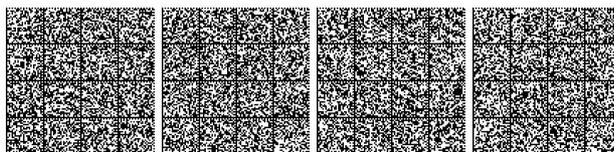
L'art. 66, «Sostegno ai comuni per la costruzione o il risanamento dei canili sanitari», prevede che «1. Al fine di dare piena attuazione, in aderenza alle previsioni dell'art. 8 della legge 14 agosto 1991, n. 281 (legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo), alle finalità e ai principi previsti dagli articoli 8 e 9 della legge regionale 3 aprile 1995, n. 12 (Norme per la tutela degli animali d'affezione e prevenzione del randagismo), e in ragione della necessità di potenziare la lotta al randagismo attraverso la realizzazione e/o ristrutturazione da parte dei comuni di canili sanitari, nel bilancio regionale autonomo, nell'ambito della missione 13, programma 7, titolo 2, è assegnata una dotazione finanziaria per l'esercizio finanziario 2019, in termini di competenza e cassa, di euro 500 mila. 2. Il finanziamento regionale potrà essere concesso ai comuni che ne faranno richiesta per procedere alla realizzazione e/o ampliamento di canili sanitari, di proprietà comunale nell'ambito del proprio territorio comunale, quale misura diretta a potenziare la lotta al randagismo, l'erogazione di finanziamenti regionali, gravanti su risorse di natura sanitaria (missione 13), a favore dei comuni richiedenti per procedere alla realizzazione e/o ampliamento di canili di proprietà comunale.»

Si tratta anche in questo caso di un intervento non riconducibile a quelli previsti dal citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 gennaio 2017. L'art. 86, «Disposizioni in materia di assistenza psicologica», prevede che «1. Al fine di fronteggiare l'aumento della prevalenza dell'incidenza di patologie, disturbi e disagi psicosociali, la Regione impegna i direttori generali delle ASL a potenziare l'assistenza psicologica nei dipartimenti salute mentale (DSM), nei distretti, nei dipartimenti delle dipendenze patologiche, nella riabilitazione dei deficit fisici, psichici e sensoriali e nelle aree ospedaliere critiche. 2. A tal fine la Giunta regionale destina nel D.I.E.F. una somma pari a euro un milione nell'ambito dell'utilizzo del Fondo sanitario regionale.»

L'art. 86, prevedendo di destinare un milione di euro per il potenziamento dell'assistenza psicologica nelle ASL, impegna a tal fine i direttori generali aziendali, senza che, però, il Programma Operativo 2016-2018 della Regione Puglia preveda espressamente e specificamente tali azioni.

L'art. 93, «Contributi straordinari per la sterilizzazione dei cani patronali», prevede che «1. Al fine di potenziare la lotta al randagismo sono concessi contributi straordinari ai comuni per la realizzazione di campagne di sterilizzazione di cani patronali. Per la predetta finalità, nel bilancio regionale autonomo, nell'ambito della missione 13, programma 7, titolo 1, è assegnata una dotazione finanziaria per l'esercizio finanziario 2019, in termini di competenza e di cassa di euro 100 mila. 2. Con deliberazione della Giunta regionale, da emanarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabilite le modalità per l'accesso e la rendicontazione delle risorse di cui al comma 1.»

Si tratta, quindi, di una previsione che attiene alla concessione di contributi straordinari, gravanti sempre nell'ambito della missione 13, per la realizzazione di campagne di sterilizzazione di cani patronali.



Il citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 gennaio 2017 contempla, invece, tali campagne esclusivamente per cani e gatti randagi.

Gli articoli 61, 66, 86 e 93 citati, configurando misure di assistenza supplementari, tutte — pur nella loro diversità contenutistica — accomunate dalla circostanza di non essere riconducibili ai livelli essenziali di prestazione fissati a livello nazionale, incidono sugli obblighi assunti dalla Regione Puglia in sede di Piano di rientro per il disavanzo sanitario.

Alle regioni impegnate in Piani di Rientro dal disavanzo sanitario, è vietato effettuare spese non obbligatorie, espressamente previsto dall'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, contenente le «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)».

L'autonomia legislativa concorrente delle regioni in materia di tutela della salute e, in particolare, nell'ambito della gestione del servizio sanitario, trova dei limiti in ragione degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa, specie «in un quadro di esplicita condivisione da parte delle regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario» (sentenza n. 104/2013).

Le norme indicate in epigrafe, nel disporre l'assunzione a carico del bilancio regionale di oneri aggiuntivi per garantire un livello di assistenza supplementare, violano il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, quale principio di coordinamento della finanza pubblica, la cui determinazione è riservata allo Stato in base all'art. 117, comma 3, della Costituzione.

Va, inoltre, precisato che non risultano finora presentati dalla Regione Puglia i programmi operativi per il triennio 2019-2021, funzionali alla prosecuzione e all'adeguamento dell'originale piano di rientro, nonché alla attribuzione, in termini di competenza e di cassa, delle risorse finanziarie già previste a legislazione vigente e condizionate alla piena attuazione del Piano (ai sensi dell'art. 1, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni con la legge 30 luglio 2010, n. 122).

Gli articoli 61, 66, 86 e 93 citati dispongono finanziamenti che la Regione Puglia, essendo sottoposta a Piano di rientro, non può eseguire, stante il divieto di effettuare spese non obbligatorie, ai sensi dell'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 citata già richiamato.

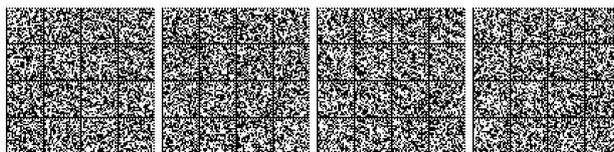
Le disposizioni impugnate contrastano, pertanto, con l'art. 117, comma 3, della Costituzione in materia di coordinamento della finanza pubblica.

3. L'art. 72 della legge regionale 28 dicembre 2018, n. 67 citata viola gli articoli 97 e 117, comma 2, lettera g), della Costituzione.

L'art. 72 citato, recante «Disposizioni in materia di inquadramento», dispone che «1. Gli specialisti ambulatoriali a rapporto convenzionale, veterinari e di altre specialità, che alla data del 31 dicembre 2017 svolgevano esclusivamente attività ambulatoriale, i veterinari in regime di convenzione di cui alla legge regionale del 3 agosto 2007 n. 25 (Assessment e seconda variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2007) e personale laureato dirigente di cui alla legge regionale 9 giugno 1987, n. 16 (Norme organiche per l'integrazione scolastica degli handicappati), a convenzione a tempo indeterminato ad esaurimento nell'ambito del servizio sanitario nazionale, a domanda, possono essere inquadrati nei ruoli con il trattamento giuridico ed economico previsto dai contratti collettivi nazionali di lavoro della dirigenza, nei limiti dei posti vacanti nelle dotazioni organiche. Ai fini dell'inquadramento di cui sopra gli interessati devono essere titolari di incarico a tempo indeterminato non inferiore a trentotto ore settimanali e avere almeno cinque anni di anzianità di servizio nella pubblica amministrazione. 2. Resta fermo il giudizio d'idoneità espletato con le procedure di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 luglio 1997, n. 365 (Regolamento per il giudizio d'idoneità ai sensi dell'art. 9, comma 8, del decreto legislativo 7 dicembre 1993, n. 517). 3. L'ingresso nei ruoli determina l'automatica eliminazione dei relativi rapporti convenzionali, pertanto, non comporta riflessi diretti o indiretti a carico del bilancio dell'ente.»

La norma impugnata contrasta, pertanto, con l'art. 15, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, recante il «Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421», il quale prevede, in tema di «Disciplina della dirigenza medica e delle professioni sanitarie», che «Alla dirigenza sanitaria si accede mediante concorso pubblico per titoli ed esami, disciplinato ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 484».

Peraltro, lo stesso decreto legislativo n. 502 del 1992, all'art. 8, comma 8, in tema di «Disciplina dei rapporti per l'erogazione delle prestazioni assistenziali», ha previsto una specifica ipotesi di trasformazione dei rapporti convenzionali in rapporto di lavoro dipendente a domanda degli interessati, ma la deroga così prevista al principio generale del pubblico concorso è stata contenuta entro limiti di tempo ben precisi.



La norma regionale che prevede la possibilità di inquadramento nei ruoli della dirigenza sanitaria per coloro che sono titolari d'incarico a tempo indeterminato non inferiore a trentotto ore settimanali e con almeno cinque anni di anzianità di servizio nella pubblica amministrazione non è, quindi, conforme alla legislazione statale e viola, pertanto, gli articoli 97 e 117, comma 2, lettera g), della Costituzione.

L'accesso al pubblico impiego mediante procedure concorsuali aventi caratteri esplicitamente pubblicistici e la sua correlazione con l'attuazione dei principi sanciti dagli articoli 51 e 97 della Costituzione, è, invero, «sottratta all'incidenza della privatizzazione del lavoro presso le pubbliche amministrazioni, che si riferisce alla disciplina del rapporto già instaurato» (*ex multis*, sentenza n. 4/2004).

La regolamentazione dell'accesso ai pubblici impieghi mediante concorso è riferibile all'ambito della competenza esclusiva statale, di cui all'art. 117, comma 2, lettera g), della Costituzione. Il concorso pubblico — quale meccanismo imparziale di selezione tecnica e neutrale dei più capaci sulla base del criterio del merito — costituisce la forma generale e ordinaria di reclutamento per le pubbliche amministrazioni; esso è posto a presidio delle esigenze di imparzialità e di efficienza dell'azione amministrativa (sentenza n. 363/2006).

Le eccezioni a tale regola consentite dall'art. 97 della Costituzione, purché disposte con legge, debbono rispondere a «peculiarità e straordinarie esigenze di interesse pubblico» (sentenza n. 81/2006), altrimenti la deroga si risolverebbe in un privilegio a favore di categorie più o meno ampie di persone (sentenza n. 205/2006).

Affinché sia assicurata la generalità della regola del concorso pubblico disposta dall'art. 97 della Costituzione, l'area delle eccezioni va, pertanto, delimitata in modo rigoroso.

La deroga che l'art. 72 citato, di fatto, introduce al principio del pubblico concorso non è conforme ai richiamati principi desumibili dalla normativa di riferimento.

L'art. 72 citato, nel prevedere l'inquadramento nei ruoli della dirigenza degli «specialisti ambulatoriali a rapporto convenzionale, veterinari e di altre specialità, dei veterinari in regime di convenzione di cui alla legge regionale n. 25/2007, del personale laureato dirigente di cui alla legge regionale n. 16/1987» a semplice domanda, individuando quale unico requisito per l'accesso la titolarità di un incarico a tempo indeterminato e l'anzianità di cinque anni di servizio nella pubblica amministrazione, è illegittima per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera l), della Costituzione in riferimento alla materia ordinamento civile e dell'art. 97 della Costituzione per il mancato rispetto del principio costituzionale del pubblico concorso.

4. L'art. 102 della legge Regione Puglia 28 dicembre 2018, n. 67 citata viola gli articoli 3, 23, 41, 117, comma 2, lettera e) e s), 119, comma 2, e 120, comma 1, della Costituzione.

4.1. L'art. 102 citato, recante «Ulteriori disposizioni in materia di rifiuti», dispone che «I rifiuti urbani e quelli speciali provenienti da fuori regione destinati allo smaltimento nei siti discarica, ubicati nel territorio regionale pugliese, soggiacciono al riconoscimento in favore della Regione Puglia di oneri finanziari nella misura pari ad un incremento del 20 per cento della tariffa applicata dal soggetto gestore, a titolo di ristoro e compensazione ambientale. Il gettito andrà a finanziare un fondo per la realizzazione di interventi di piano volti al miglioramento ambientale del territorio interessato, alla tutela igienico-sanitaria dei residenti, allo sviluppo di sistemi di controllo e monitoraggio ambientale, nonché alla gestione integrata del ciclo dei rifiuti».

La norma impugnata contiene disposizioni che incidono sul sistema impositivo e sulle norme a tutela dell'ambiente, in violazione delle norme costituzionali indicate in rubrica.

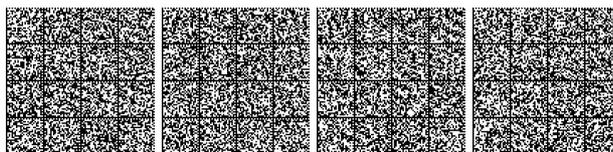
L'art. 102 prevede, infatti, per l'ipotesi di smaltimento di rifiuti non provenienti dal territorio della stessa Regione Puglia, l'applicazione di un'ulteriore aliquota contributiva in aggiunta alla tariffa applicata dal gestore degli impianti di smaltimento rifiuti presenti sul territorio regionale.

Il pagamento di tale tariffa aggiuntiva trova ragione nella necessità di compensare il disagio legato alla presenza dell'impianto sul territorio configurandosi come indennizzo «a titolo di ristoro e compensazione ambientale».

L'onere finanziario così istituito rappresenta, però, un prelievo non previsto dalla legislazione statale.

La legge 28 dicembre 1995, n. 549, contenente le «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica», come modificata dalla legge 27 dicembre 2017, n. 205, in materia di tributi per il conferimento rifiuti in discarica ed impianti di incenerimento senza recupero energetico, all'art. 3, comma 27, stabilisce al fine di compensare il disagio provocato dalla presenza di un impianto di discarica o di incenerimento senza recupero energetico sul territorio, che la Regione può destinare parte del gettito derivante dal pagamento del suddetto tributo (per il deposito in discarica e in impianti di incenerimento senza recupero energetico dei rifiuti solidi, compresi i fanghi palabili), ai comuni anche qualora limitrofi all'impianto.

Il comune, pertanto, riceve l'indennizzo dalla regione e non dal soggetto che smaltisce i rifiuti.



L'onere finanziario previsto dall'art. 102 impugnato, nel disporre un onere aggiuntivo, assume la connotazione del prelievo tributario per la doverosità, l'impossibilità di sottrarsi all'obbligo e l'assenza di collegamento con una prestazione corrispettiva e corrispondente.

La norma impugnata eccede, pertanto, dai limiti della competenza normativa della regione.

Le regioni possono istituire tributi solo in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; in mancanza, come detto, di una analoga previsione nella legislazione statale, la norma impugnata istituisce un tributo in violazione dell'art. 23 e dell'art. 119, comma 2, della Costituzione.

Il sistema finanziario e tributario degli enti locali è oggetto delle disposizioni dell'art. 119 della Costituzione, come novellato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che considera, in linea di principio, sullo stesso piano comuni, province, città metropolitane e regioni, stabilendo che essi hanno «autonomia finanziaria di entrata e di spesa» (primo comma); hanno «risorse autonome» e «stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri» (secondo comma), «in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

Il delineato sistema «... impone come necessaria premessa l'intervento del legislatore statale, il quale al fine di coordinare l'intervento della finanza pubblica dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali devono attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario e definire gli spazi e i limiti della potestà impositiva dello stato, regione e enti locali» e le risorse derivanti da tali fonti e dal fondo perequativo istituito dalla legge dello Stato consentono agli enti di finanziare integralmente le risorse pubbliche salva la possibilità per lo Stato di determinare risorse aggiuntive (sentenza n. 37/2004).

Pertanto, ai sensi del predetto art. 119, le Regioni sono dotate di «autonomia finanziaria di entrata e di spesa» e godono di «risorse autonome» che sono rappresentate da tributi ed entrate proprie; dispongono, inoltre, di compartecipazioni al gettito di tributi erariali (sentenza n. 423/2004).

Per i territori che hanno minore capacità fiscale la legge dello Stato provvede, poi, a creare un fondo perequativo «senza vincoli di destinazione».

Nel loro insieme tali risorse devono consentire alle regioni ed agli altri enti locali di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro spettanti.

Lo Stato può poi destinare «risorse aggiuntive» ed effettuare «interventi speciali» in favore «di determinati» comuni, province, città metropolitane e regioni, per garantire una maggiore uniformità di distribuzione delle risorse sul territorio nazionale.

Solo a seguito della «novella» sono «tributi propri regionali», in base all'art. 119 della Costituzione, i «tributi istituiti dalle regioni con propria legge, nel rispetto dei principi di coordinamento con il sistema tributario statale» (sentenza n. 381/2004) e non, invece, quelli istituiti con legge statale, il cui gettito venga attribuito alle regioni.

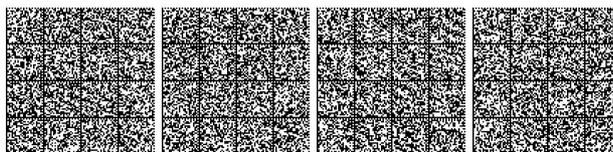
In tale contesto, anche a seguito dell'entrata in vigore della legge 5 maggio 2009, n. 42, «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'art. 119 della Costituzione», si colloca, appunto, l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione, qualificata come «doverosa» in conformità al nuovo riparto di competenze e alle nuove regole (sentenza n. 193/2007).

Costituisce principio costantemente affermato che «appare evidente che la attuazione dell'art. 119 della Costituzione sia urgente al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione, poiché altrimenti si verrebbe a contraddire il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni; inoltre, la permanenza o addirittura la istituzione di forme di finanziamento delle regioni e degli enti locali contraddittorie con l'art. 119 della Costituzione espone a rischi di cattiva funzionalità o addirittura di blocco di interi ambiti settoriali» (sentenza n. 370/2003).

L'attuazione dell'art. 119 presuppone l'individuazione dei limiti che gli enti territoriali incontrano nello stabilire ed applicare entrate e tributi propri «le regioni a statuto ordinario sono assoggettate al duplice limite costituito dall'obbligo di esercitare il proprio potere di imposizione in coerenza con i principi fondamentali di coordinamento e dal divieto di istituire o disciplinare tributi già istituiti da legge statale o di stabilirne altri aventi lo stesso presupposto, almeno fino all'emanazione della legislazione statale di coordinamento». (sentenza n. 102/2008).

Le regioni non possono istituire e disciplinare tributi propri aventi gli stessi presupposti dei tributi dello Stato o legiferare sui tributi esistenti istituiti e regolati da leggi statali, in mancanza dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, che devono essere fissati dal legislatore statale ai sensi dell'art. 119, comma 2, della Costituzione, alle regioni è precluso ogni intervento legislativo sui tributi erariali (sentenze n. 102/2008; n. 37/2004; n. 75/2006).

Conclusivamente, in materia tributaria, non può affermarsi una piena esplicazione di potestà legislativa regionale; allo stato della legislazione si deve tuttora ritenere preclusa alle regioni, se non nei limiti ad esse già espressamente riconosciuti dalla legge statale la potestà di legiferare sui tributi esistenti, istituiti e regolati da leggi statali (sentenze



n. 296/2003 e n. 297/2003); e, per converso, si deve ritenere tuttora spettante al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti (sentenza n. 37/2004).

Solo per le ipotesi di tributi propri aventi presupposti diversi da quelli dei tributi statali, può sussistere il potere delle regioni di stabilirli, in forza del quarto comma dell'art. 117 della Costituzione, anche in mancanza di un'apposita legge statale di coordinamento, a condizione, però, che essi, oltre ad essere in armonia con la Costituzione, rispettino ugualmente i principi dell'ordinamento tributario (sentenze n. 102/2008 e, in tal senso, n. 37/2004).

Spetta al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, relativamente a tributi, già regolati dallo Stato, anche se destinati al gettito alle regioni; fino a quando non sarà completato il processo legislativo di coordinamento, le regioni non possono istituire e disciplinare tributi propri aventi gli stessi presupposti dei tributi dello Stato; legiferare sui tributi esistenti istituiti e regolati da leggi statali; legiferare in materia tributaria deducendo i principi di coordinamento dalle norme attualmente in vigore, in attesa della legge statale di coordinamento.

Va osservato che i suesposti principi non sono stati modificati dalla disciplina introdotta della legge 5 maggio 2009, n. 42, «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione» citata e dell'attuativo decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, «Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario», che ha previsto l'istituzione di tributi propri regionali, all'art. 8, con una elencazione tassativa che non comprende il tributo di conferimento in discarica.

L'art. 102 impugnato, pertanto, si pone in contrasto con i parametri costituzionali di cui agli articoli 117, comma 2, lettera e), della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia del sistema tributario e all'art. 119, comma 2, della Costituzione, che subordina la possibilità per le regioni e gli enti locali di stabilire e applicare tributi ed entrate proprie al rispetto dei principi (statali) di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario:

Viola, altresì, la citata legge n. 42 del 2009 e l'attuativo decreto legislativo n. 68 del 2011 citato, recanti principi fondamentali di finanza pubblica e che qui assumono valore di parametri statali interposti.

4.2. L'art. 102 impugnato, inoltre, introduce un trattamento sfavorevole per le imprese esercenti l'attività di smaltimento dei rifiuti nella Regione Puglia rispetto a quelle operanti sul restante territorio nazionale; restringe la libertà di iniziativa economica in assenza di concrete e giustificate ragioni attinenti alla tutela della sicurezza, della libertà e della dignità umana, valori che non possono ritenersi posti in pericolo dall'attività di smaltimento controllato e sotto il profilo ambientale compatibile dei rifiuti; introduce un ostacolo alla libera circolazione tra le regioni, senza che sussistano ragioni giustificatrici, neppure di ordine sanitario o ambientale (sentenza n. 335 del 2001), violando il vincolo generale imposto alle regioni dall'art. 120, comma 1, della Costituzione, che vieta ogni misura atta ad ostacolare la libera circolazione delle cose e delle persone fra le regioni (sentenze n. 62 del 2005 e n. 505 del 2002).

La norma impugnata viola, pertanto, gli articoli 3, 41 e 120 della Costituzione.

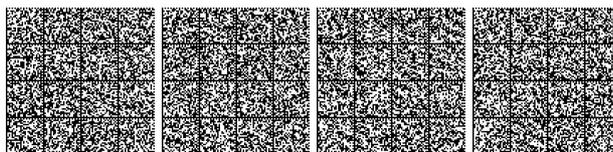
4.3. L'art. 102 impugnato contempla talune disposizioni che afferiscono alla tutela dell'ambiente, rimessa alla competenza statale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione.

Va ricordato che la materia ambiente è «trasversale» e «prevalente», spettando allo Stato, la competenza a fissare i livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale.

Il carattere trasversale della materia *de quo*, legittima le regioni solo a provvedere attraverso la propria legislazione esclusiva o concorrente in relazione a temi che hanno riflessi sulla materia ambientale, dall'altro non interferisce sulla competenza esclusiva dello Stato a stabilire regole omogenee nel territorio nazionale per procedimenti e competenze che attengono alla tutela dell'ambiente e alla salvaguardia del territorio (sentenza n. 249 del 2009).

La giurisprudenza costituzionale, infatti, è costante nell'affermare, da un lato, che la materia «tutela dell'ambiente» rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, appunto, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione e inerisce a un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto; dall'altro, che si tratta di una «materia trasversale», titolo che legittima lo Stato ad adottare disposizioni a tutela di un valore costituzionalmente protetto, anche in «campi di esperienza» — le cosiddette «materie» in senso proprio — attribuiti alla competenza legislativa regionale.

Ne deriva che le disposizioni legislative statali adottate in tale ambito fungono da limite alla disciplina che le regioni, anche a statuto speciale, e le province autonome, dettano nei settori di loro competenza, essendo a esse consentito soltanto, eventualmente, incrementare i livelli della tutela ambientale, senza, però, compromettere il punto di equilibrio fra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma statale (*ex multis* sentenza n. 197 del 2014, punto 3.2. del Considerato in diritto).



Conclusivamente, l'art. 102, nell'imporre l'applicazione di un'ulteriore aliquota contributiva alla tariffa applicata dal gestore degli impianti di smaltimento rifiuti presenti sul territorio regionale, nel caso in cui lo smaltimento interessi i rifiuti non provenienti dal territorio pugliese, viola la legge n. 42 del 2009 e l'attuativo decreto legislativo n. 68 del 2011, ponendosi in contrasto con i parametri costituzionali di cui all'art. 117, comma 2, lettera e), della Costituzione, in materia del sistema tributario; e all'art. 117, comma 2, lettera s), in materia di ambiente ed ecosistema; agli articoli 3, 41 e 119, comma 2, della Costituzione e 120, comma 1, della Costituzione.

P.Q.M.

Si conclude perché gli articoli 15, 61, 66, 86, 93 e 102 della legge della Regione Puglia n. 67 del 28 dicembre 2018, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2019 e bilancio pluriennale 2019-2021 della Regione Puglia (Legge di stabilità regionale 2019)», indicati in epigrafe, siano dichiarati costituzionalmente illegittimi.

Roma, 1° marzo 2019

Il Vice Avvocato generale dello Stato: PALMIERI

e per l'Avvocato dello Stato: MORICI

19C00096

N. 43

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 marzo 2019
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Legge di stabilità regionale 2019 - Disposizioni in materia di enti locali e politiche territoriali - Alienazione a prezzo simbolico alle onlus riconosciute dalla Regione degli immobili di proprietà in cui siano svolte attività di valenza sociale e assistenziale, di aggregazione giovanile e di assistenza all'infanzia e alla terza età.

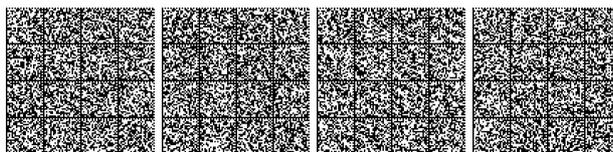
Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Legge di stabilità regionale 2019 - Disposizioni in materia di sanità e politiche sociali - Autorizzazione della concessione di un contributo in favore delle associazioni onlus "operanti nelle attività di distribuzione di beni di prima necessità e favore degli indigenti per sostenere i costi di locazione di immobili adibiti in via esclusiva o principale ad esercizio di attività sociali".

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Legge di stabilità regionale 2019 - Concessione di contributi per la sterilizzazione dei cani e la prevenzione del randagismo alle associazioni di volontariato iscritte nel registro regionale e alle cooperative sociali che si occupano statutariamente di randagismo.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Legge di stabilità regionale 2019 - Disposizioni in materia di sanità e politiche sociali - Concessione di contributi in favore delle associazioni di tutela degli animali di affezione, iscritte nel registro regionale, per l'assistenza veterinaria e sterilizzazione dei gatti appartenenti alle colonie feline censite nel territorio regionale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Legge di stabilità regionale 2019 - Interventi rivolti agli autori di violenza di genere e nelle relazioni affettive - Finanziamento dei centri antiviolenza promossi da enti, onlus e organizzazioni di volontariato.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Legge di stabilità regionale 2019 - Disposizioni in materia di accantonamenti a titolo di concorso alla finanza pubblica - Contributo alla finanza pubblica a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali.



Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Legge di stabilità regionale 2019 - Disposizioni in materia di accantonamenti a carico della Regione autonoma Sardegna a titolo di concorso alla finanza pubblica - Previsione che il disavanzo di cui al comma 1 dell'art. 2 della legge regionale n. 40 del 2018 non costituisce impedimento ai fini dell'utilizzo del margine corrente consolidato quale copertura degli investimenti pluriennali.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Legge di stabilità regionale 2019 - Disposizioni in materia di sanità e politiche sociali - Stanziamenti di risorse per garantire al personale non dirigente del servizio sanitario regionale un'integrazione del trattamento accessorio.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Legge di stabilità regionale 2019 - Disposizioni in materia di personale - Disposizioni a seguito del trasferimento del personale delle autonomie locali nell'amministrazione regionale.

– Legge della Regione autonoma Sardegna 28 dicembre 2018, n. 48 (Legge di stabilità 2019), artt. 3, commi 1 e 6; 4, comma 26; 8, commi 18, 31, 34 e 35; 9; e 10, comma 10.

Ricorso ai sensi dell'art. 127 Cost. del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato (codice fiscale 80224030587, n. fax 0696514000 e PEC per il ricevimento degli atti ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it) nei cui uffici è domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Contro la Regione Sardegna, in persona del presidente della regione *pro tempore*, domiciliato per la carica presso la sede della Regione in Cagliari, viale Trento 69 (c.a.p. 09123) per l'impugnazione della legge della Regione Sardegna 28 dicembre 2018, n. 48 pubblicata sul B.U.R. n. 2 del 28 dicembre 2018 recante: «Legge di stabilità 2019», quanto agli articoli 4 comma 26, 8 comma 18, 8 comma 34, 8 comma 35, 9, 3 comma 1, 3 comma 6, 8 comma 31, 10 comma 10, come da delibera del Consiglio dei ministri adottata nella seduta n. 47 del 27 febbraio 2019.

FATTO

In data 28 dicembre 2018 è stata pubblicata sul B.U.R. n. 2 della Regione Sardegna la legge regionale 28 dicembre 2018, n. 48 intitolata «Legge di stabilità 2019».

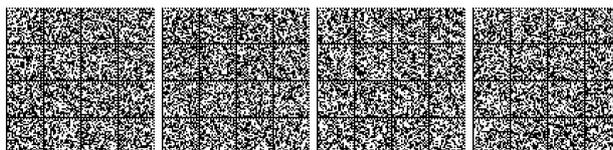
Premesso che ai sensi dello Statuto regionale sardo la Regione esercita la propria potestà legislativa «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico sociali della Repubblica», si osserva che numerose disposizioni della predetta legge regionale appaiono costituzionalmente illegittime per i seguenti

MOTIVI

1. Illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 26, per violazione dell'art. 3 della Costituzione.

L'art. 4, comma 26, dell'indicata legge regionale inserisce un comma 2-*bis* nel corpo dell'art. 3 della legge regionale n. 35 del 1995 che dispone che «L'Azienda regionale per l'edilizia abitativa (AREA) è autorizzata, con il medesimo spirito di sussidiarietà e nell'ottica di valorizzare l'interesse pubblico e sociale prevalente, ad alienare a prezzo simbolico alle Onlus riconosciute dalla Regione, iscritte nel Registro generale di volontariato previsto dalla legge regionale 13 settembre 1993, n. 39 (Disciplina dell'attività di volontariato e modifiche alla legge regionale 25 gennaio 1988, n. 4, e alla legge regionale 17 gennaio 1989, n. 3), detentrici da almeno tre anni continuativi, gli immobili di proprietà in cui siano svolte attività di valenza sociale e assistenziale, di aggregazione giovanile e di assistenza all'infanzia e alla terza età».

Una previsione normativa di tal sorta, che attribuisce un trattamento di favore unicamente agli enti del Terzo settore riconosciuti dalla Regione Sardegna ed iscritti nei suoi registri, trascura tutta la platea delle associazioni di promozione sociale che, pur operando nel medesimo ambito territoriale, risultano iscritte nel registro nazionale, conformemente alla disciplina degli articoli 7 e 8 della legge n. 383/2000 e del decreto ministeriale n. 471 del 14 novembre 2001. Ne conseguirebbe, quindi, un'ingiustificata discriminazione per le Onlus a carattere nazionale, immotivatamente escluse — in violazione del principio di uguaglianza espresso dall'art. 3 della Costituzione — dal godimento delle agevolazioni concesse ai soli enti filantropici riconosciuti dalla Regione Sardegna. Una tale disparità risulta ancor più



ingiustificata alla luce del dettato normativo espresso dall'art. 7, comma 3, della legge n. 383/2000, laddove viene esplicitamente ribadito che «L'iscrizione nel registro nazionale delle associazioni a carattere nazionale comporta il diritto di automatica iscrizione nel registro medesimo dei relativi livelli di organizzazione territoriale e dei circoli affiliati mantenendo a tali soggetti i benefici connessi alla iscrizione nei registri di cui al comma 4» (vale a dire quelli di regioni e province autonome).

Si segnala ad ogni buon fine che per analoga questione il Consiglio dei Ministri, con delibera del 24 gennaio 2019, ha deciso di impugnare davanti alla Consulta la legge della Regione Basilicata n. 43 del 30 novembre 2018.

2. Illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 18 per violazione degli articoli 3 e 118 della Costituzione, anche in relazione al parametro interposto costituito dal decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore).

L'art. 8, comma 18 autorizza l'erogazione di contributi in favore delle associazioni Onlus «operanti nelle attività di distribuzione di beni di prima necessità e favore degli indigenti, per sostenerne i costi di locazione di immobili adibiti in via esclusiva o principale ad esercizio di attività sociali.»

Appaiono così esclusi ad es. i soggetti aventi forma giuridica diversa da quella associativa e ugualmente provvisti della qualifica di Onlus o le associazioni che pur svolgendo tali attività sono privi della qualifica fiscale di Onlus.

La disposizione comporta una lesione del principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 Cost., in considerazione della disparità di trattamento, del tutto ingiustificata, rispetto ai soggetti testé indicati.

Sotto altro profilo, la norma regionale, limitando l'erogazione dei contributi alla sola specifica categoria di soggetti in essa indicata, è in contrasto con l'art. 118 Cost. in materia di sussidiarietà orizzontale che assegna agli enti territoriali il compito di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, anche in considerazione delle disposizioni del Codice del Terzo settore, tutte coerentemente volte ad assicurare la partecipazione più ampia possibile, in condizioni di parità, di tutti gli «enti del terzo settore» elencati nel suo art. 4.

3. Illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 34, per violazione degli articoli 3 e 118, ultimo comma della Costituzione anche in relazione al parametro interposto costituito dal decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore).

L'art. 8, al comma 34 limita la concessione dei contributi per la sterilizzazione dei cani e la prevenzione del randagismo alle sole associazioni di volontariato iscritte nel registro regionale e alle cooperative sociali che si occupano statutariamente di randagismo, escludendo le associazioni di promozione sociale che svolgono le medesime attività di tutela degli animali e prevenzione del randagismo ai sensi dell'art. 5, comma 1, lettera e) del Codice del terzo settore e della legge n. 281/1991 (la quale non fa riferimento solo alle associazioni di volontariato ma anche alle associazioni protezioniste e zoofile e al loro personale volontario). Si rammenta che ai sensi del Codice del terzo settore anche le associazioni di promozione sociale svolgono le proprie attività con apporto prevalente dei volontari associati; e che tra le associazioni di promozione sociale iscritte al Registro nazionale delle APS vi è ad esempio la Lega nazionale per la difesa del cane.

Alla luce di quanto detto, si ritiene che la disposizione regionale impugnata contrasti anzitutto con l'art. 3 della Costituzione, provocando una disparità di trattamento ingiustificata rispetto alle associazioni di protezione sociale.

Sotto altro profilo, la norma regionale, limitando l'erogazione dei contributi alla sola specifica categoria di soggetti in essa indicata ed escludendola per soggetti pur previsti dal Codice del Terzo settore e svolgenti attività analoghe, è in contrasto con l'art. 118 Cost. in materia di sussidiarietà orizzontale che assegna agli enti territoriali il compito di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale.

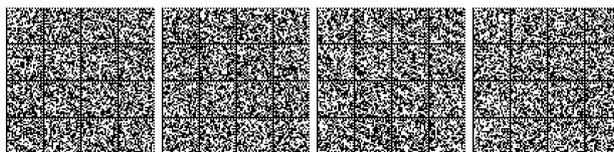
4. Illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 35, per violazione degli articoli 3 e 118 ultimo comma della Costituzione, anche in relazione al parametro interposto costituito dal decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore).

L'art. 8, al comma 35 limita la concessione di contributi per assistenza veterinaria e sterilizzazione dei gatti esclusivamente alle «associazioni di tutela degli animali d'affezione iscritte nel registro generale del volontariato previsto dalla legge regionale n. 39 del 1993». La disposizione introduce in tal modo una limitazione irragionevole e discriminatoria nei confronti di altri soggetti pertanto contrasta con il Codice del Terzo settore e viola gli articoli 3 e 118 Cost.;

5. Illegittimità costituzionale dell'art. 9 per violazione degli articoli 3 e 118 ultimo comma della Costituzione, anche in relazione al parametro interposto costituito dal decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore).

L'art. 9, relativo alla prevenzione e contrasto della violenza di genere prevede il finanziamento dei centri antiviolenza promossi da enti, Onlus e organizzazioni di volontariato escludendo da tali attività le associazioni di promozione sociale.

Tale esclusione non è motivata e quindi appare lesiva dell'art. 3 della Costituzione.



Sotto altro profilo, la norma regionale, limitando l'erogazione dei contributi alla sola specifica categoria di soggetti in essa indicata ed escludendola per soggetti pur previsti dal Codice del Terzo settore e svolgenti attività analoghe, è in contrasto con l'art. 118 Cost. in materia di sussidiarietà orizzontale che assegna agli enti territoriali il compito di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale.

6. Illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, per violazione dell'art. 81 della Costituzione.

L'art. 3, comma 1 — prevede che, nelle more della stipula dell'accordo di finanza pubblica tra lo Stato e la Regione autonoma della Sardegna concernente la definitiva quantificazione del concorso agli obiettivi di finanza pubblica della Regione per gli anni 2019-2021 e in ossequio alla sentenza della Corte costituzionale n. 77 del 2015, sono accertati e impegnati in favore dello Stato euro 250.245.000 per ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021, a titolo di contributo alla finanza pubblica a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali.

Il predetto importo di euro 250.245.000, determinato senza tener conto del concorso di cui all'articolo 16, comma 3, del decreto-legge n. 95/2015, pari ad euro 285.309.000, risulta sottostimato per euro 446.000 annui.

Nel merito, si segnala che l'art. 1, comma 875, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, pone a carico della Regione, nelle more dell'Accordo con lo Stato, il contributo alla finanza pubblica pari a complessivi 536 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2019 al 2021. In particolare, il contributo normato mantiene sostanzialmente inalterato il livello di concorso alla finanza pubblica previsto dalla legislazione previgente (ivi compreso quello previsto dall'art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95/2015 oggetto della sentenza n. 77 del 2015), nelle more della ridefinizione dei complessivi rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione mediante la conclusione di apposito accordo.

Ciò posto, si rappresenta che la Corte costituzionale con la recente sentenza n. 6 del 2019 ha censurato il ritardo dello Stato nell'attuazione della precedente sentenza n. 77 del 2015 (che ha circoscritto temporalmente all'anno 2017 il concorso alla finanza pubblica previsto dal citato art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95/2015), affermando la necessità di tener conto, nella sostanza e non solo nella formale petizione di principio, dell'esigenza attuativa della sentenza n. 77 del 2015.

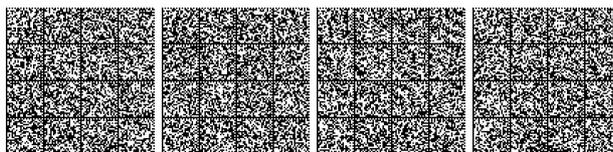
Premesso che sono stati avviati confronti tra lo Stato e la Regione Sardegna per addivenire alla stipula di una intesa diretta ad «una diversa modulazione dei flussi finanziari» che tenga conto dei criteri sanciti dalla Corte costituzionale nella sentenza richiamata, si rappresenta che la norma in esame genera minori entrate per il bilancio dello Stato prive di idonea copertura finanziaria per 285.309 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2019 al 2021. Tanto premesso, considerata la portata applicativa della richiamata sentenza n. 6 del 2019, in assenza della preventiva copertura finanziaria prevista dall'art. 17, comma 13, della legge n. 196 del 2009, si ritiene che la disposizione sia lesiva dell'art. 81 della Costituzione.

7. Illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 6, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione, in relazione ai principi contabili dettati dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

L'art. 3, comma 6 prevede che il disavanzo di cui al comma 1 dell'art. 2 della legge regionale n. 40 del 2018, pari ad euro 680,712 milioni, non costituisce impedimento ai fini dell'utilizzo del margine corrente consolidato quale copertura degli investimenti pluriennali. Al riguardo, si rileva che tale disposizione non risulta conforme alla disciplina dettata in materia di copertura degli investimenti pluriennali dal decreto legislativo n. 118/2011, in quanto la stessa consente alla Regione di utilizzare, in deroga al principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria di cui al punto 5.3 (allegato 4/2 al decreto legislativo n. 118/2011), il saldo positivo dell'equilibrio di parte corrente in termini di competenza finanziaria, risultante dal prospetto degli equilibri allegato al bilancio di previsione, pur avendo registrato un disavanzo di amministrazione in entrambi gli ultimi due esercizi di riferimento (anni 2017 e 2018). In altri termini, la norma regionale in esame non considera come effettivo disavanzo regionale il disavanzo generato dall'accantonamento al risultato di amministrazione delle perdite del sistema sanitario regionale, pari a complessivi euro 680.712.119,30, registrato nell'esercizio finanziario 2017, di cui all'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 40 del 2018.

Il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 — principio generale della competenza finanziaria — prevede che può costituire copertura agli investimenti imputati all'esercizio in corso, secondo le modalità individuate nel principio applicato della contabilità finanziaria, il saldo positivo dell'equilibrio di parte corrente in termini di competenza finanziaria, risultante dal prospetto degli equilibri allegato al bilancio di previsione.

In particolare, va evidenziato che in caso di disavanzo di amministrazione registrato negli ultimi due esercizi (se l'esercizio precedente non è ancora stato rendicontato, si fa riferimento alla situazione risultante dal prospetto concernente il risultato di amministrazione presunto) il margine corrente consolidato non può costituire copertura degli impegni concernenti investimenti imputati agli esercizi successivi. Ai fini di tale riscontro si considera il risultato di amministrazione determinato tenendo conto degli accantonamenti, dei vincoli e delle risorse destinate, mentre non rileva il disavanzo costituito esclusivamente da maggiore disavanzo derivante dal riaccantonamento straordinario dei residui, da disavanzo tecnico e da debito autorizzato e non contratto dalle regioni. Inoltre, fino a quando il più vecchio degli ultimi due esercizi non è stato rendicontato il margine corrente consolidato non può costituire copertura degli impegni concernenti investimenti imputati agli esercizi successivi.



La deroga normata dalla Regione si pone in contrasto con le modalità di copertura degli investimenti sopra indicate, come definite dal principio contabile generale della competenza finanziaria, dal principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria e dal principio contabile generale della prudenza, da applicarsi in modo da garantire che la copertura delle spese di investimento, in particolare quelle imputate agli esercizi successivi, risulti «credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri».

Per le argomentazioni sopra riportate, si ritiene che la disposizione debba essere annullata da codesta ecc.ma Corte costituzionale. Essa, infatti, si pone in contrasto con i principi contabili generali della competenza finanziaria e della prudenza che costituiscono parte integrante del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, confliggendo con l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni.

8. *Illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 31, per violazione dell'art. 117, terzo comma della Costituzione, in relazione alle disposizioni dettate dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75.*

L'art. 8, comma 31 dispone uno specifico stanziamento di risorse, nelle annualità 2019, 2020 e 2021, per garantire al personale non dirigente del servizio sanitario regionale un'integrazione del trattamento accessorio, finalizzata in maniera prioritaria quale incentivo per lo smaltimento delle liste d'attesa.

Al riguardo, si fa presente che la disposizione in esame, ponendosi in contrasto con l'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017, oltre a essere suscettibile di determinare maggiori oneri si pone in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, atteso che le vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa delle Amministrazioni, ivi incluse quelle degli enti del Servizio Sanitario nazionale, si configurano quali principi di coordinamento della finanza pubblica.

9. *Illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 10, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera L) della Costituzione, in relazione alle disposizioni dettate dall'art. 23, comma 2 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75.*

L'art. 10, comma 10 dispone che, a seguito del trasferimento del personale delle autonomie locali nell'amministrazione regionale e in deroga a quanto disposto dal comma 5 dell'art. 70 della legge regionale n. 2/2016, i fondi per la retribuzione di posizione, per la retribuzione di rendimento, per il lavoro straordinario e per le progressioni dell'Amministrazione regionale sono incrementati a decorrere dall'esercizio finanziario 2019. Parimenti vengono rideterminati i fondi per la retribuzione accessoria del personale delle Amministrazioni di provenienza, mentre rimangono invariati il fondo unico di cui all'art. 10 della legge regionale n. 2/2007 e il contributo annuo previsto dall'art. 25 della legge regionale n. 7/2005. Al riguardo, considerato che la citata normativa in tema di salario accessorio fissa dei valori assoluti di incremento del fondo, che non consentono di comprendere, in assenza di relazione tecnica, in che misura tale incremento sia correlato al trasferimento di personale, si ritiene che la disposizione debba essere annullata da codesta ecc.ma Corte costituzionale. La disposizione regionale impugnata, infatti, si pone in contrasto con l'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017 — che rappresenta una cornice di regolazione in materia di contrattazione integrativa che tutte le pubbliche amministrazioni devono rispettare — confliggendo con l'art. 117, secondo comma, lettera L), della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi i rapporti di diritto privato regolabili dal Codice civile.

Per quanto sopra esposto, si ritiene, pertanto, di promuovere la questione di legittimità costituzionale della legge regionale in esame e si chiede che

P.Q.M.

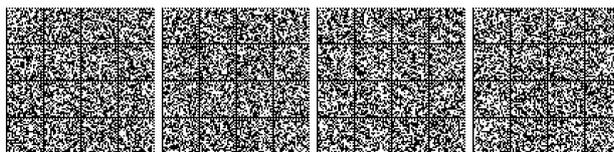
Voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale dichiarare costituzionalmente illegittima e conseguentemente annullare la legge della Regione Sardegna 28 dicembre 2018, n. 48 pubblicata sul B.U.R n. 2 del 28 dicembre 2018, recante: «Legge di stabilità 2019», quanto agli articoli 4 comma 26, 8 comma 18, 8 comma 34, 8 comma 35, 9, 3 comma 1, 3 comma 6, 8 comma 31, 10 comma 10, come da delibera del Consiglio dei ministri adottata nella seduta n. 47 del 27 febbraio 2019.

Con l'originale del ricorso si depositeranno:

1. copia della legge regionale Sardegna n. 48 del 2018;
2. estratto della delibera del Consiglio dei ministri del 27 febbraio 2019.

Roma, 28 febbraio 2018

Il Vice Avvocato generale dello Stato: PIGNATONE



N. 5

Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti depositato in cancelleria il 30 aprile 2019
(della Regione Puglia)

Consiglio regionale - Sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia - Bari, sezione prima, 21 dicembre 2019, n. 260 di annullamento del verbale n. 63 del 22 ottobre 2018 della VII Commissione consiliare permanente del Consiglio regionale della Puglia avente ad oggetto “rinnovo della composizione della VII Commissione consiliare permanente”.

– Sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia - Bari, sezione prima, del 21 dicembre 2019, n. 260.

Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Puglia (codice fiscale e p. IVA 80017210727), in persona del presidente *pro tempore* della giunta regionale, autorizzato con deliberazione di G.R. n. 655 del 9 aprile 2019, rappresentato e difeso, giusta procura speciale in calce al presente atto, dall'avv. Ida Maria Dentamaro (cod. fisc. DNTDMR-54B60A662S) e con lei elettivamente domiciliato in Roma presso la delegazione della Regione Puglia, via Barberini n. 36, c.a.p. 00187 (comunicazioni via posta elettronica certificata all'indirizzo pec dentamaro.idamaria@avvocatibari.legalmail.it o via fax al numero 0805248595);

Contro lo Stato, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, per:

la dichiarazione di non spettanza al Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sede di Bari, Sezione I, del potere di annullare il verbale n. 63 del 22 ottobre 2018 della VII Commissione consiliare permanente del Consiglio regionale della Puglia, avente ad oggetto «rinnovo della composizione della VII Commissione consiliare permanente»;

e, per l'effetto, l'annullamento della sentenza emanata dal Tribunale amministrativo regionale Puglia, Bari, Sez. I, n. 260/2019 reg. provv. coll., depositata il 21 febbraio 2019, con cui il predetto potere giurisdizionale è stato affermato e concretamente esercitato.

FATTO

Con sentenza n. 260 del 21 febbraio 2019 il Tribunale amministrativo regionale Puglia, sede di Bari, Sezione I, ha accolto il ricorso proposto da otto consiglieri regionali «tutti nella qualità di Consiglieri eletti al Consiglio regionale della Puglia nella X Legislatura (2015- 2020) nel novero del MoVimento 5 Stelle e facenti parte del relativo gruppo consiliare», proposto «per l'annullamento e la declaratoria di illegittimità, previa concessione di provvedimenti cautelari, del Verbale n. 63 del 22 ottobre 2018 della VII Commissione consiliare permanente presso la Regione Puglia ad oggetto Rinnovo della composizione della VII Commissione consiliare permanente», nonché di ogni atto connesso e presupposto, inoltre «per il riconoscimento del diritto del gruppo consiliare MoVimento 5 Stelle a vedersi attribuiti nn. 2 (due) consiglieri nella VII Commissione consiliare permanente regionale» (così, testualmente, nell'epigrafe del ricorso).

Il dispositivo della sentenza, pronunciata in forma semplificata all'esito della Camera di consiglio del giorno 6 febbraio 2019, si limita a sancire l'accoglimento del ricorso «nei sensi espressi in motivazione».

Occorre, dunque, esporre brevemente i fatti che hanno dato origine alla controversia.

Con nota prot. n. 72725 dell'11 ottobre 2018 il presidente del consiglio della Regione Puglia convocava le sette Commissioni consiliari permanenti per procedere al rinnovo delle stesse, dopo 30 mesi di durata in carica, come previsto dall'art. 9, u.c., del Regolamento interno del Consiglio; a tal fine, invitava i presidenti dei gruppi, nell'eventualità di mancata designazione in via preventiva dei rispettivi rappresentanti, a partecipare alle sedute delle singole commissioni e, comunque, ad assicurare la presenza dei consiglieri interessati ai fini dell'elezione degli uffici di presidenza.

Nel corso della seduta del 22 ottobre della VII Commissione, il presidente del consiglio rilevava che erano stati ivi designati 13 componenti, in contrasto con l'art. 9, penult. comma, reg. int., secondo cui «nessuna commissione può essere composta da un numero superiore a un quarto dei componenti il Consiglio», che sono cinquanta a mente dell'art. 24, comma 1, dello Statuto (infatti, $50:4 = 12,5 < 13$).

Lo stesso presidente rilevava inoltre la necessità di «assicurare la presenza nella VII Commissione di tutte le sensibilità politiche di opposizione che si sono determinate nel corso della legislatura in considerazione delle competenze della VII Commissione, destinata a breve ad occuparsi della riforma elettorale» (verbale n. 63 del 22 ottobre 2018); di conseguenza, chiedeva al Movimento 5 Stelle, unica forza di opposizione ad aver designato due consiglieri, di indicarne uno solo.



I consiglieri presenti del Movimento 5 Stelle dichiaravano «di non voler rinunciare alla presenza dei due Consiglieri designati in quanto il loro movimento ha ricevuto più voti nella minoranza»; a quel punto, dopo ampio dibattito in cui emergeva l'irremovibilità degli esponenti 5 Stelle dalla posizione assunta, il presidente, accogliendo una proposta di due consiglieri di opposizione, disponeva di procedere col metodo del sorteggio «per l'individuazione di uno tra i due Consiglieri designati dal gruppo Movimento 5 Stelle».

Così individuata la composizione della Commissione, la consigliera risultata esclusa del Movimento 5 Stelle (Rosa Barone) si allontanava e si procedeva infine all'elezione del presidente e dei vicepresidenti, mediante votazione cui partecipava la consigliera «sorteggiata» (Grazia Di Bari), eletta peraltro vice presidente.

Tanto premesso in fatto, dalla motivazione della sentenza oggetto del presente conflitto si evince che il Tar, respinte le eccezioni in rito proposte dalla difesa regionale, in particolare quella di difetto assoluto di giurisdizione, ha accolto il ricorso ritenendo, in estrema sintesi, che siano stati violati: sul piano sostanziale, «il principio proporzionale di cui all'art. 9 del regolamento interno», concernente la costituzione delle Commissioni, «che devono risultare composte in maniera proporzionale, per quanto possibile, alla consistenza numerica di ciascun Gruppo in Consiglio»; sul piano procedurale, l'art. 26, comma 2, lettera d) dello Statuto, secondo cui il presidente dell'Assise regionale «garantisce il rispetto delle norme del presente Statuto e del regolamento interno del Consiglio, con particolare riferimento a quelle inerenti la tutela dei diritti delle opposizioni».

Il Collegio, inoltre, ha esercitato in modo assai puntuale il c.d. potere conformativo, indicando «le modalità di applicazione del metodo proporzionale», sviluppando calcoli e spingendosi fino a specificare quale gruppo (peraltro di maggioranza) dovrebbe perdere un componente a vantaggio del Movimento 5 Stelle; in tal modo ha attinto in pieno il merito delle determinazioni scaturite dalle votazioni della Commissione consiliare e, per di più, ha «conformato» la situazione, a dir poco paradossale, di una Commissione composta da 6 consiglieri di maggioranza e 6 di opposizione.

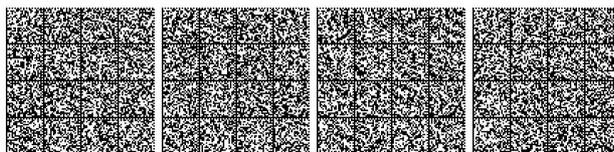
Ora, in disparte i numerosi *errores in iudicando* che inficiano l'indicata decisione, non deducibili nella presente sede, la Regione Puglia ritiene che detta sentenza sia stata emanata in carenza assoluta di giurisdizione e, al tempo stesso, leda l'autonomia costituzionalmente garantita della Regione e, in particolare, del Consiglio regionale e dei suoi organi interni (Commissione, presidente e singoli componenti); propone, pertanto, il presente conflitto, fondato su due concorrenti presupposti: la radicale insussistenza del potere giurisdizionale che il Tribunale amministrativo regionale Puglia ha esercitato e la conseguente interferenza che tale esercizio ha implicato nei confronti delle attribuzioni costituzionalmente spettanti alla Regione e ai suoi organi consiliari, determinandone in concreto la menomazione.

DIRITTO

1. — *Difetto assoluto di giurisdizione - violazione dell'art. 103, comma 1, Cost., nonché degli articoli 7, 133 e 134 cod. proc. amm. approvato con decreto legislativo n. 104/2010. Lesione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite dagli articoli 114, comma 2, 117, 123, 121, commi 1 e 2, Cost., nonché dagli articoli 22, 23, 25, 26, 30, 32, 37 dello Statuto della Regione Puglia approvato con legge regionale 12 maggio 2004, n. 7 e modificato con leggi regionali 11 aprile 2012, n. 9, 28 marzo 2013, n. 8 e 20 ottobre 2014, n. 44.*

1. — Con la sentenza oggetto del presente conflitto il Tribunale amministrativo regionale Puglia ha affermato esplicitamente la sussistenza della propria giurisdizione sul verbale n. 63 della seduta del 22 ottobre 2018, recante le determinazioni assunte dalla VII Commissione consiliare permanente del Consiglio della Regione Puglia in ordine al rinnovo della propria composizione e all'elezione del presidente e dei due vicepresidenti.

Tali determinazioni, però, non potevano e non possono essere assoggettate alla giurisdizione amministrativa, in quanto non provengono da una pubblica amministrazione e non hanno natura di provvedimenti amministrativi, essendo invece atti di un organo interno del Consiglio regionale (Commissione consiliare permanente), adottati nell'esercizio non già di una funzione amministrativa, bensì del proprio potere di autorganizzazione; pertanto, esulano completamente, sia sotto il profilo soggettivo che sotto quello oggettivo, dall'ambito della giurisdizione amministrativa, come definito anzitutto dall'art. 103, comma 1, Cost. («Il Consiglio di Stato e gli altri organi di giustizia amministrativa hanno giurisdizione per la tutela nei confronti della pubblica amministrazione degli interessi legittimi e, in particolari materie indicate dalla legge, anche dei diritti soggettivi.») e poi dalle rubricate norme del codice del processo amministrativo: l'art. 7, che individua, in generale, le controversie devolute alla giurisdizione amministrativa come quelle «concernenti l'esercizio o il mancato esercizio del potere amministrativo, riguardanti provvedimenti, atti, accordi o comportamenti riconducibili anche mediamente all'esercizio di tale potere, posti in essere da pubbliche amministrazioni» gli articoli



133 e 134 che, nell'elencare rispettivamente le materie di giurisdizione esclusiva e di merito, non contengono alcuna indicazione nemmeno vagamente riferibile alla materia e alla controversia *de qua*.

È ben vero che, come codesta ecc.ma Corte ha affermato, il Consiglio regionale e i suoi organi interni svolgono di frequente funzioni amministrative e, in tali casi, i relativi atti non sono sottratti alla giurisdizione in generale e, in particolare, a quella assegnata al complesso TAR-Consiglio di Stato; ma è altrettanto vero, come la stessa ecc.ma Corte ha più volte precisato, che da tali fattispecie vanno tenute ben distinte quelle in cui siano esercitati dallo stesso Consiglio, anche nelle sue articolazioni interne, poteri di altra natura e, in particolare, attribuzioni costituzionalmente garantite, ossia, accanto alla potestà legislativa, le «altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi», così indicate dall'art. 121, comma 2, Cost. e individuate nelle funzioni di indirizzo politico, di controllo sull'esecutivo regionale e di autorganizzazione (Corte cost., sentenze numeri 81/1975, 69/1985, 70/1985, 289/1997 e 392/1999, tutte richiamate, per la parte che qui rileva, dalla più recente decisione n. 337/2009).

Tali atti quindi, a prescindere dalla forma (legislativa o meno) che assumano di volta in volta, non sono, in ragione dell'obiettiva natura della funzione svolta, atti amministrativi e, dunque, non possono essere assoggettati alla relativa giurisdizione (in realtà, a nessuna giurisdizione), pena la violazione dell'art. 103, comma 1, Cost. e delle norme ordinarie interposte, sopra indicate.

Nè può dubitarsi che le determinazioni scrutinate e annullate dal Tribunale amministrativo regionale Puglia siano qualificabili come atti di autorganizzazione, indispensabili all'esercizio dei poteri attribuiti al Consiglio regionale dalla Costituzione e dallo Statuto regionale vigente (art. 22), in primis la potestà legislativa (art. 121, comma 2, Cost.), rispetto alla quale le Commissioni svolgono attività preparatorie, ausiliarie e talvolta di vero e proprio decentramento delle funzioni attribuite al Consiglio regionale; per questo esse sono costituite in modo da rispecchiare, «per quanto possibile», la fisionomia politica del plenum dell'Assemblea legislativa e funzionano, su scala ridotta, con modalità analoghe a quelle in uso per il Consiglio (reg. int., articoli 9 e seguenti).

1.2. — Proprio in ragione delle competenze assegnate alle Commissioni, deve ritenersi che, nell'esercitare la propria giurisdizione sul verbale di cui trattasi, lo Stato, tramite il Tribunale Amministrativo pugliese, abbia invaso la sfera delle attribuzioni assegnate dalla Costituzione alla Regione, ledendo l'autonomia e le prerogative costituzionali dell'Assemblea legislativa e dei suoi organi interni (le Commissioni e anche il Presidente), come garantite dal complesso delle regole e dei principi fissati in Costituzione e dettagliati nello Statuto, mediante le disposizioni indicate in rubrica.

Più precisamente, l'art. 114, comma 2, nel riconoscere le regioni quali enti autonomi con «propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione», individua gli statuti come componente essenziale dell'autonomia; l'art. 123 ne definisce l'oggetto, includendovi, accanto alla forma di governo, «i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento»; l'art. 117 attribuisce la potestà legislativa e ne definisce l'ambito materiale; l'art. 121, al comma 2, individua il Consiglio come organo titolare della potestà legislativa e delle «altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi».

Lo Statuto della Regione Puglia, a sua volta, riconosce la «piena autonomia organizzativa, funzionale e contabile» del Consiglio regionale (art. 23), ne prevede e disciplina gli organi interni (art. 25). Tra questi, in particolare: il presidente (art. 25), organo di vertice che «insedia le Commissioni e ne verifica il buon funzionamento» (lett. *b*) e «garantisce il rispetto delle norme del presente Statuto e del regolamento interno del Consiglio con particolare riferimento a quelle inerenti la tutela dei diritti delle opposizioni» (lett. *d*); nonché le Commissioni permanenti, istituite «per ambiti di competenza», con rinvio al Regolamento interno per la disciplina della composizione e delle modalità di funzionamento (art. 30), organi collegiali che «per le materie di propria competenza, esercitano le funzioni referente, consultiva, legislativa, redigente e di controllo, secondo le modalità previste dal regolamento interno».

Il complesso di queste norme, dunque, definisce la sfera riservata, intangibile da qualsiasi altro potere, dell'autonomia regionale, nello specifico profilo dell'autonomia istituzionale, organizzativa e funzionale del Consiglio, tutelando da ogni interferenza, oltre alla potestà legislativa, tutte le funzioni costituzionalmente rilevanti (art. 121, comma 2). A tal fine, la riserva non può non «coprire» tutti gli atti riconducibili ragionevolmente all'autonomia e a tutte le esigenze ad essa sottese, dunque sia all'esercizio delle funzioni sostanziali (legislazione, indirizzo politico e controllo), sia al connesso strumentale potere di autorganizzazione, disciplinato dallo Statuto, come detto, a mente dell'art. 123, comma 1, Cost. e dal Regolamento interno del Consiglio, cui lo Statuto (articoli 30 e 37), a sua volta, rinvia. In questo ambito si collocano gli atti concernenti la costituzione e composizione delle commissioni consiliari permanenti, che di conseguenza non possono essere attinti da alcun potere dello Stato, tanto meno dall'esercizio del potere giurisdizionale, segnatamente dalla giurisdizione amministrativa, pena la menomazione delle attribuzioni costituzionali dell'ente regione.



2. — *Violazione dell'art. 122, comma 4, Cost. e degli articoli 38, 22, 23, 25, 26, 30, 32, 37 dello Statuto della Regione Puglia approvato con legge regionale 12 maggio 2004, n. 7 e modificato con leggi regionali 11 aprile 2012, n. 9, 28 marzo 2013, n. 8 e 20 ottobre 2014, n. 44. Difetto assoluto di giurisdizione. Lesione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite dagli articoli 114, comma 2, 117, 123, 121, commi 1 e 2, Cost.*

2.1. — Le determinazioni impugnate sono scaturite dall'«ampio confronto» svoltosi durante la seduta della VII Commissione (così si legge nel relativo verbale) dopo il rifiuto dei consiglieri presenti del Movimento 5 Stelle di ritirare una delle due designazioni; la proposta di procedere, a quel punto, mediante sorteggio, è stata formulata da un consigliere di opposizione, condivisa da altro consigliere pure di opposizione e, infine, recepita dal presidente nell'esercizio dei suoi poteri di ordine e direzione della seduta, disciplinati dall'art. 26 dello Statuto e dagli articoli 2 e 9, commi 8 e 10, del regolamento interno del Consiglio; l'art. 9, comma 8, in particolare, specifica che «il presidente del consiglio convoca ciascuna Commissione consiliare permanente per la propria costituzione, la quale ha luogo mediante l'elezione di un presidente, di due vice presidenti e di un segretario.» A questa elezione, come già riferito in fatto, si è proceduto in conclusione della seduta, per di più con la partecipazione della consigliera rimasta del Movimento 5 Stelle, eletta vice presidente (di opposizione).

La sentenza impugnata, quindi, avendo sottoposto allo scrutinio del potere giurisdizionale opinioni espresse e voti dati dal presidente del consiglio e dai consiglieri regionali nell'esercizio di funzioni loro proprie (concernenti, nello specifico, la costituzione di un organo interno statutariamente previsto, quale una commissione consiliare permanente), ha leso anche la prerogativa dell'insindacabilità attribuita ad essi consiglieri regionali dall'art. 122, comma 4, Cost., che comporta immunità da qualsiasi giurisdizione.

Tale garanzia, a completamento dei principi enucleati nel precedente motivo, è volta ad escludere qualsiasi interferenza e condizionamento esterno sulle determinazioni inerenti alla sfera di autonomia costituzionalmente riservata alla Regione, che viene sostanziata e tutelata anche dalle prerogative costituzionali dell'Assemblea legislativa e dei suoi organi interni (commissioni, presidente e singoli consiglieri), come garantite dal complesso delle regole e dei principi fissati in Costituzione e dettagliati nello Statuto, mediante le disposizioni indicate in rubrica.

Invero, secondo la giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale, sussiste un chiaro parallelismo tra l'immunità riconosciuta ai parlamentari dall'art. 68, comma 1 e quella riconosciuta ai consiglieri regionali dall'art. 122, comma 4, Cost., sul fondamento e nell'ambito delle attribuzioni di rilevanza costituzionale; queste, infatti, pur non essendo espressione di sovranità, costituiscono esplicitazione di un'autonomia costituzionalmente garantita, il che giustifica tale garanzia e determina perciò un difetto assoluto di giurisdizione in relazione a tutti gli atti che costituiscano esercizio di tali attribuzioni (Corte cost., sentenze nn. 81/1975, 69/1985 e 392/1999).

La stessa giurisprudenza costituzionale ha anche precisato che le funzioni «costituzionalmente rilevanti» del Consiglio regionale (cioè le «loro funzioni» di cui all'art. 122, comma 4, Cost.) sono quelle individuate dall'art. 121, comma 2, Cost., ovvero la potestà legislativa attribuita alla Regione e «le altre funzioni» conferite al consiglio dalla Costituzione e dalle leggi (Corte cost., decisione n. 69/1985).

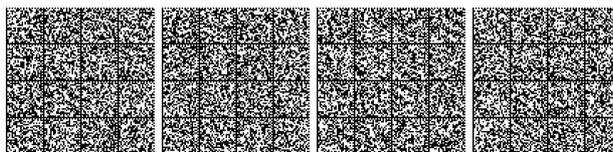
Più esattamente, accanto alla funzione legislativa (esplicitamente prevista in Costituzione come tipica del consiglio), sono state individuate come «altre funzioni» — che nel sistema costituzionale possono ritenersi attribuzioni tipiche del Consiglio e quindi garantite da immunità — le funzioni di indirizzo politico, di controllo sull'esecutivo regionale e di autorganizzazione (Corte cost., sentenze numri 81/1975, 69/1985, 70/1985, 289/1997, 392/1999, 200/2008 e 337/2009).

Le stesse pronunce testé citate precisano che l'immunità garantisce queste «altre funzioni», a prescindere dalla forma (legislativa o amministrativa) dell'atto in cui esse si estrinsecano, essendo invece connessa esclusivamente all'obiettiva natura della funzione svolta, che, se fondata sulle attribuzioni caratterizzanti l'autonomia propria dell'organo, anche nelle sue articolazioni interne, deve ritenersi immune dalla giurisdizione.

In sintesi, l'immunità funzionale dei consiglieri regionali «copre» (solo gli atti e) tutti gli atti che siano riconducibili alla sfera di autonomia — legislativa, di indirizzo politico, di controllo, organizzativa — propria dell'organo di appartenenza ed alle esigenze ad essa sottese, in quanto costituiscono espressione delle prerogative assembleari, sono cioè emanate nell'espletamento delle funzioni tipiche e «proprie» del Consiglio.

Ciò premesso, è innegabile che, in generale, l'attività concernente la costituzione, composizione e rinnovo delle commissioni consiliari, sia finalizzata a garantire l'autonomo funzionamento del consiglio regionale e come tale goda delle tutele di cui all'art. 122, comma 4, Cost.

Segnatamente, con riferimento alla ricorrente Regione Puglia, tanto è confermato dalle specifiche disposizioni dello Statuto regionale vigente, espressione dell'autonomia fissata dagli articoli 114, comma 2 e 123 Cost., nonché



del regolamento interno del Consiglio, cui lo Statuto fa rinvio; la fonte statutaria, infatti, riconosce la «piena autonomia organizzativa, funzionale e contabile» del Consiglio regionale (art. 23), ne prevede e disciplina gli organi interni (art. 25). Tra questi, in particolare, vengono in rilievo (come già detto nel precedente motivo): il Presidente (art. 25), organo di vertice che «insedia le commissioni e ne verifica il buon funzionamento» (lett. *b*) e «garantisce il rispetto delle norme del presente Statuto e del regolamento interno del Consiglio con particolare riferimento a quelle inerenti la tutela dei diritti delle opposizioni» (lett. *d*); nonché le commissioni permanenti, istituite «per ambiti di competenza», con rinvio al regolamento interno per la disciplina della composizione e delle modalità di funzionamento (art. 30), organi collegiali che «per le materie di propria competenza, esercitano le funzioni referente, consultiva, legislativa, redigente e di controllo, secondo le modalità previste dal regolamento interno».

Rileva poi l'art. 9 del regolamento interno, in base al quale ciascun gruppo consiliare designa, dandone comunicazione al presidente del consiglio, i propri rappresentanti nelle commissioni consiliari permanenti, «che devono risultare composte in maniera proporzionale, per quanto possibile, alla consistenza numerica di ciascun gruppo in consiglio».

In conclusione, la costituzione delle commissioni rientra pleno iure tra gli atti di esercizio delle prerogative dei consiglieri inerenti all'organizzazione del consiglio, attività strumentale indispensabile al funzionamento dell'organo nello svolgimento delle tipiche funzioni sue proprie; dette prerogative si esplicano sotto la direzione del presidente, nell'ambito dello specifico potere che, a sua volta, gli è attribuito dalle fonti di rango costituzionale e statutario.

Le relative determinazioni sono, pertanto, immuni da ogni giurisdizione, ai sensi dell'art. 122, comma 4, Cost. e dell'art. 38 dello Statuto, violati nella specie con evidente menomazione dell'autonomia regionale costituzionalmente garantita.

2.2. — In proposito, è appena il caso di rilevare che i vari richiami (anche a sentenze dell'ecc.ma Consulta) posti a fondamento dell'impugnata decisione del Tribunale amministrativo regionale Puglia nella parte riguardante il profilo della spettanza del potere, risultano inconferenti ed erronei, trattandosi di decisioni riguardanti atti del potere esecutivo, quindi tematiche diverse ed estranee rispetto a quella delle prerogative dell'assemblea legislativa e dei suoi componenti, rilevante nella specie e non presa in considerazione dal TAR: tali sono sia il tema dell'atto politico (che attiene «alla direzione suprema e generale dello Stato considerato nella sua unità e nelle sue istituzioni fondamentali») (Corte cost., n. 103/1993), sia quello dell'atto di alta amministrazione, rientrante comunque nel più ampio genus degli atti amministrativi; sia, infine, il tema affrontato nella sentenza di codesta ecc.ma Corte n. 81 del 2012, che ha escluso dall'insindacabilità il provvedimento del presidente della giunta della Regione Campania di nomina degli assessori, impugnato perché ritenuto in contrasto con il principio statutario di un'equilibrata presenza di donne e uomini nella composizione dell'esecutivo regionale. È evidente la profonda differenza dalla fattispecie oggetto del presente conflitto, trattandosi — in quell'altro caso — di atto del presidente della giunta regionale emanato nell'esercizio, appunto, del potere di governo, perciò estraneo alla sfera consiliare e allo status di consigliere regionale; atto, dunque, che nulla ha a che fare con le prerogative dei consiglieri legate alla salvaguardia delle funzioni assembleari costituzionalmente rilevanti da interferenze e condizionamenti esterni (sull'impossibilità di estendere ai componenti della Giunta regionale l'immunità riconosciuta ai consiglieri ex art. 122, comma 4, Cost., si veda Corte costituzionale, n. 81/1975, n. 195/2007 e n. 200/2008).

Del resto, è al presidente del consiglio che sono attribuite dall'art. 26 dello Statuto le seguenti funzioni: «tutela le prerogative e assicura il pieno e libero esercizio del mandato di tutti i consiglieri regionali» (art. 26, lett. *a*), «garantisce il rispetto delle norme del presente Statuto e del regolamento interno del consiglio, con particolare riferimento a quelle inerenti la tutela dei diritti delle opposizioni» (lett. *d*); è stabilito poi che, nell'esercizio di queste funzioni, il presidente si avvale della cooperazione dell'Ufficio di presidenza, a mente dell'art. 28, lettera *a*) dello Statuto e dell'art. 5 reg. int., in base al quale quest'ultimo ufficio: «*a*) assicura l'esercizio dei diritti dei consiglieri tutelandone le prerogative; *b*) cura il corretto funzionamento di tutte le articolazioni del Consiglio; [...] *h*) esprime pareri su questioni relative all'interpretazione del presente regolamento; *i*) decide su tutte le altre questioni che ad esso siano deferite dal presidente.»

Qualsiasi doglianza, dunque, si sarebbe potuta e dovuta sottoporre esclusivamente all'Ufficio di presidenza, per trovare soluzione appropriata mediante l'organo individuato nell'ambito della definizione costituzionale dello statuto di autonomia della Regione; «statuto in base al quale non è configurabile, sul piano sostanziale e per i profili che vengono in rilievo in ordine all'applicazione del regolamento dell'Assemblea regionale siciliana sul piano dell'autorganizzazione, una situazione soggettiva suscettibile di tutela in sede giurisdizionale.» (così Cassazione, SS.UU., ordinanza 3 marzo 2016, n. 4190, emanata in sede di regolamento di giurisdizione su fattispecie del tutto sovrapponibile a quella in oggetto; detta ordinanza richiama esplicitamente, in motivazione, Corte costituzionale, sentenze n. 81/1975 e n. 69/1985).



P.Q.M.

La Regione Puglia, come in epigrafe rappresentata e difesa, chiede che l'ecc.ma Corte costituzionale voglia:

dichiarare che non spetta al Tribunale amministrativo regionale per la Puglia - Sezione I, il potere di annullare il verbale n. 63 del 22 ottobre 2018 della VII Commissione consiliare permanente del Consiglio regionale della Puglia, avente ad oggetto «rinnovo della composizione della VII Commissione consiliare permanente»;

annullare la sentenza emanata dal Tribunale amministrativo regionale Puglia, Bari, Sez. I, n. 260/2019 Reg. provv. coll., depositata il 21 febbraio 2019, con cui il predetto potere giurisdizionale è stato affermato e concretamente esercitato.

Si depositano i seguenti documenti:

- 1) copia autentica della delibera di G.R. n. 655 del 9 aprile 2019, di autorizzazione a stare in giudizio;
- 2) copia autentica della sentenza del Tribunale amministrativo regionale Puglia, Bari, Sez. I, n. 260/2019 (impugnata);
- 3) nota del presidente del consiglio della Regione Puglia prot. n. 72725 dell'11 ottobre 2018 (convocazione dei capigruppo);
- 4) verbale della VII Commissione consiliare permanente n. 63 del 22 ottobre 2018;
- 5) regolamento interno del Consiglio della Regione Puglia.

Bari, 10 aprile 2019

Avvocato: DENTAMARO

19C00143

N. 77

Ordinanza del 15 novembre 2018 del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria sul ricorso proposto da S.C.T. Sistemi di controllo traffico srl contro Comune di Alassio, GE.S.CO. srl e ANAC - Autorità nazionale anticorruzione.

Appalti pubblici - Codice dei contratti pubblici - Regime speciale degli affidamenti *in house* - Affidamento *in house* di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza - Previsione che le stazioni appaltanti diano conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato.

- Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), art. 192, comma 2.

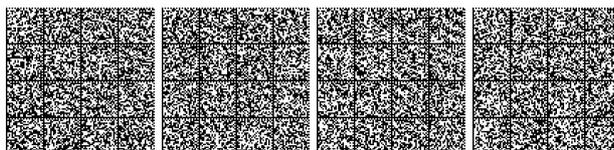
IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LIGURIA

SEZIONE SECONDA

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 417 del 2018, proposto da S.C.T. Sistemi di controllo traffico s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Marco Napoli, digitalmente domiciliato presso la relativa pec e con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Maria Silvia Sommazzi in Genova, via XII Ottobre n. 10/12;

Contro Comune di Alassio, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Simone Contri, con domicilio digitale presso la propria pec;

Nei confronti GE.S.CO s.r.l. e ANAC Autorità nazionale anticorruzione, non costituiti in giudizio; per l'annullamento della deliberazione della giunta comunale di Alassio n. 154 del 7 maggio 2018, avente ad oggetto «l'affidamento del servizio di gestione dei parcheggi a pagamento senza custodia alla società *in house* GE.S.CO. s.r.l. per un periodo 11 giugno 2018 - 31 dicembre 2023».



Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Alassio;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 ottobre 2018 il dott. Angelo Vitali e uditi per le parti i difensori, come specificato nel verbale di udienza;

Con ricorso notificato in data 8 giugno 2018 e depositato in data 20 giugno 2018 la società S.C.T. Sistemi di controllo traffico s.r.l. (di seguito, SCT senz'altro), che gestiva, in esito a procedura aperta bandita nel corso del 2011, il servizio di parcheggio a pagamento nel Comune di Alassio, ha impugnato la deliberazione della giunta comunale 7 maggio 2018, n. 154, concernente «l'affidamento del servizio di gestione dei parcheggi a pagamento senza custodia alla società *in house* GESCO s.r.l. per il periodo 11 giugno 2018 - 31 dicembre 2023», nonché la presupposta deliberazione del consiglio comunale n. 25 del 5 aprile 2018, di approvazione della relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per l'affidamento *in house* dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, prevista dall'art. 34 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito in legge 17 dicembre 2012, n. 221.

In punto di fatto espone che, nel corso del 2017, in prossimità della scadenza del contratto con SCT, il Comune di Alassio bandì una gara pubblica, estesa, oltre che al servizio di gestione della sosta a pagamento, anche a svariati altri servizi (segnatamente: creazione di un sistema complesso di info-mobilità mediante installazione di 3 pannelli informativi di segnalazione e avviso; realizzazione di un sistema di videosorveglianza con 20 telecamere e regolamentazione con 11 varchi obbligatori di accesso alle diverse zone ZTL; gestione del servizio di mobilità sostenibile mediante realizzazione di 7 stazioni di car e *bike sharing*, 15 stalli da 10 biciclette l'uno, tutti dotati di sistemi di telecontrollo, fornitura di 70 biciclette a pedalata assistita e installazione di 10 colonnine con stallo dedicato per la ricarica di veicoli elettrici o ibridi).

Tale gara andò però deserta ed il comune, anziché provvedere all'indizione di una nuova gara con diversi parametri economici e con minori investimenti a carico del concessionario, mantenne la gestione del servizio di gestione della sosta a pagamento in capo a STC in forza di proroga del contratto in essere, alle medesime condizioni economiche.

Con gli atti impugnati, il Comune di Alassio ha infine inteso affidare direttamente e senza gara — facendo ricorso all'istituto dell'*in house providing* — il solo servizio di gestione dei parcheggi in favore della società GE.S.CO s.r.l., interamente partecipata dal comune stesso.

A sostegno del gravame la società SCT ha dedotto un unico motivo di ricorso, così rubricato: violazione dell'art. 106 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dei principi comunitari in materia di *in house providing* — violazione dell'art. 1 della legge n. 241/1990 e del principio di trasparenza — violazione dell'art. 3 della legge n. 241/1990 e del principio della motivazione — violazione dell'art. 192, comma 2, del decreto legislativo n. 50/2016 — violazione dell'art. 34, comma 20, decreto-legge n. 179/2012 — violazione degli articoli 3-*bis* commi 1-*bis* e 6-*bis* del decreto-legge n. 138/2011 — eccesso di potere sotto il profilo dello sviamento e della carenza di istruttoria.

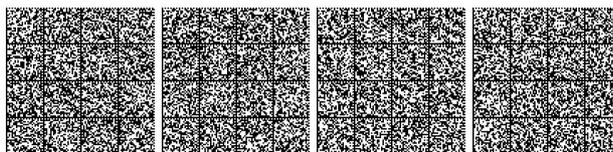
Il motivo è articolato sotto due distinti profili, come segue.

I.A. sulla necessità di una motivazione specifica e di una comparazione concreta tra le differenti modalità di gestione nella scelta della gestione in house.

Sotto un primo profilo denuncia la violazione dell'art. 106 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dei principi comunitari in materia di *in house providing*.

Premessa la asserita valenza derogatoria dell'*in house providing* rispetto alla regola generale dell'evidenza pubblica (ciò che — in tesi — implicherebbe che i principi che governano tale istituto debbano essere interpretati in maniera rigorosa e restrittiva), lamenta che l'amministrazione non abbia dato adeguatamente conto della preferenza per il modello *in house*, e che la scelta del modello *in house* non sia stata preceduta da una concreta e trasparente disamina delle alternative esistenti, sotto i profili della comparazione tra le varie forme di gestione, delle valutazioni economico/qualitative dei servizi offerti e della verifica della effettiva capacità del gestore di svolgere correttamente il servizio affidato.

Ai sensi dell'art. 192 comma 2 del decreto legislativo n. 50/2016, il provvedimento di scelta per il modulo di gestione *in house* dovrebbe invece essere necessariamente preceduto da una valutazione che dia conto, in motivazione, delle ragioni che fanno propendere per una delle diverse tipologie, motivando, secondo una logica di preferenza via via decrescente, in ordine all'impossibilità di utilizzare: 1) in prima battuta, lo strumento — altrimenti sempre preferibile — dell'affidamento mediante procedura di evidenza pubblica; 2) in subordine, quello dell'affidamento a società mista, che in ogni caso presuppone la gara per la scelta del socio privato; 3) in via di ulteriore subordine, quello dell'affidamento *in house* e senza gara.



I.B. Sulla inesistenza di qualsiasi comparazione tra le forme di gestione, sulla carenza di motivazione e di istruttoria e sullo sviamento dell'affidamento a GESCO del servizio di gestione dei parcheggi.

Sotto un secondo profilo, deduce che sarebbe quantomeno «sospetto» il comportamento del comune, il quale, dopo avere bandito una procedura andata deserta alla luce di valutazioni tecnico-economiche palesemente erranee circa gli investimenti necessari, anziché «aggiustare il tiro» con l'indizione di una nuova procedura strutturata su un progetto tecnico-economico sostenibile per il mercato, ha invece sottratto ad ogni possibile confronto concorrenziale soltanto una parte dei servizi precedentemente posti in gara (la gestione dei parcheggi a pagamento).

La stessa progressione temporale degli atti impugnati costituirebbe spia dell'eccesso di potere per sviamento, apparendo verosimile che la decisione di affidare il servizio *in house* fosse antecedente, e prescindesse del tutto dalle valutazioni contenute nella relazione illustrativa, predisposta dal comune ai sensi dell'art. 34 comma 20 del decreto-legge n. 179/2012.

La motivazione del provvedimento sarebbe poi del tutto carente sia sotto il profilo della capacità tecnica di GESCO, sia sotto il profilo economico, giacché da un lato la preferenza per l'offerta di GESCO non sarebbe stata preceduta da alcuna indagine di mercato, dall'altro il piano economico finanziario contenuto nella relazione sarebbe del tutto privo di qualsiasi asseverazione da parte di istituto di credito o società di servizi (in violazione di quanto statuito dall'art. 3-bis, commi 1-bis e 6-bis del decreto-legge n. 138/2011, che peraltro riguarda i soli servizi «a rete»), sicché non vi sarebbe certezza circa l'utile di gestione.

Alla domanda di annullamento accede domanda di risarcimento del danno.

Si è costituito in giudizio il Comune di Alassio, preliminarmente eccependo l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse (essendo il contratto con SCT scaduto l'11 giugno 2018), nel merito controdeducendo ed instando per la sua reiezione.

Con memoria conclusiva notificata alla controparte, SCT ha dedotto come, a seguito delle consistenti riduzioni sulle tariffe della sosta approvate con la deliberazione di giunta comunale n. 277 del 5 settembre 2018, risulterebbe viepiù insostenibile il piano economico allegato alla relazione illustrativa, confermando l'incongruità dell'affidamento *in house* disposto in favore di GESCO.

Previo scambio delle memorie conclusionali e di replica, all'udienza pubblica del 17 ottobre 2018 il ricorso è stato trattenuto dal collegio per la decisione.

L'eccezione di inammissibilità del ricorso formulata dal comune è infondata.

Difatti, nelle procedure pubbliche di affidamento dei contratti, la legittimazione al ricorso è di regola correlata ad una situazione differenziata come risultato della partecipazione alla stessa procedura oggetto di contestazione, salvi i casi nei quali il ricorrente contesti, in radice, la scelta della stazione appaltante di indire la procedura, oppure, in qualità di operatore economico di settore, l'affidamento diretto o senza gara (Cons. di St., III, 26 maggio 2016, n. 2228; id., IV, 20 aprile 2016, n. 1560).

Dunque, a prescindere dalla scadenza del rapporto contrattuale con il Comune di Alassio, la semplice qualità di SCT di operatore del settore della gestione del servizio dei parcheggi a pagamento la legittima senz'altro ad impugnare l'affidamento diretto *in house providing* ad un operatore concorrente.

Ciò premesso, può procedersi all'esame dell'unico motivo di ricorso, con il quale la società ricorrente contesta l'incongruità e l'insufficienza delle motivazioni che la relazione approvata con deliberazione C.C. n. 25/2018 ha posto a sostegno della decisione di affidare *in house* il servizio di gestione dei parcheggi a pagamento.

In particolare, deduce la ricorrente che né la relazione approvata dal consiglio comunale ai sensi dell'art. 34 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, né la delibera di giunta di affidamento del servizio avrebbero dato conto — come invece impone l'art. 192 comma 2 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 — delle ragioni del mancato ricorso al mercato (così detto *outsourcing*), che costituirebbe l'opzione prioritaria ed ordinaria.

Difatti, ai sensi dell'art. 192 comma 2 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, «ai fini dell'affidamento *in house* di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti *in house*, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottima/e impiego delle risorse pubbliche».

Il collegio dubita della legittimità costituzionale dell'art. 192 comma 2 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, nella parte in cui prevede che le stazioni appaltanti diano conto nella motivazione del provvedimento di affidamento *in house* di un contratto «delle ragioni del mancato ricorso al mercato», per contrasto con l'art. 76 della Costituzione,



in relazione all'art. 1 lettere *a*) ed *eee*) della legge 28 gennaio 2016, n. 11 (recante deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014).

La questione è innanzitutto rilevante.

Giova premettere come il contratto in questione abbia ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, e rientri, in ragione del suo importo (canone di concessione fisso di € 200.000,00 l'anno, dall'11 giugno 2018 al 31 dicembre 2023), nella soglia di rilevanza comunitaria di cui all'art. 4 lettera *c*) della direttiva n. 2014/24/UE (€ 221.000,00 per gli appalti pubblici di forniture e di servizi aggiudicati da amministrazioni aggiudicatrici sub-centrali).

Ciò premesso, la disposizione sospettata di incostituzionalità — la cui violazione è specificamente contestata nell'unico motivo di ricorso — impone alle stazioni appaltanti di valutare l'opportunità e convenienza dei provvedimenti di affidamento *in house* alla luce, innanzi tutto, «delle ragioni del mancato ricorso al mercato», delle quali occorre dare espressamente conto in motivazione.

Essa costituisce dunque, alla luce del motivo dedotto, il parametro legislativo alla stregua del quale questo giudice è chiamato a valutare la legittimità dei provvedimenti impugnati, sotto il profilo dell'indicazione espressa delle ragioni del mancato ricorso al mercato, e della congruità e/o adeguatezza delle stesse: e ciò, in quanto la società SCT non contesta affatto il ricorrere, in capo alla controinteressata GESCO s.r.l., delle tre condizioni stabilite dall'art. 5 del decreto legislativo n. 50/2016 (controllo dell'amministrazione aggiudicatrice analogo a quello esercitato sui propri servizi; 80% dell'attività della controllata effettuato nello svolgimento dei compiti affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante; assenza di partecipazione diretta di capitali privati) per illegittimo ricorso all'*in house providing*, condizioni che sono dunque pacifiche tra le parti.

Donde la rilevanza della questione, non potendo il giudizio essere definito indipendentemente dalla risoluzione della relativa questione di legittimità costituzionale.

Ma la questione pare al collegio anche non manifestamente infondata.

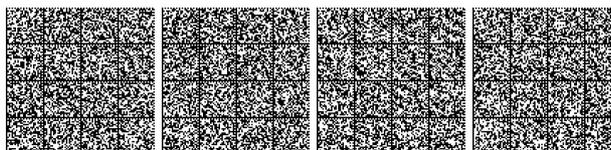
È noto l'ampio dibattito dottrinale e giurisprudenziale circa la figura dell'*in house providing* (o autoproduzione), che costituisce una modalità di aggiudicazione di una concessione o di un appalto pubblico a soggetti formalmente distinti, ma sottoposti ad un controllo tanto penetrante di un'amministrazione da costituirne sostanzialmente un'articolazione organizzativa, modalità alternativa al ricorso all'esternalizzazione (così detto *outsourcing*) mediante l'avvio di una procedura ad evidenza pubblica.

L'istituto, di origine pretoria (*cf.* la sentenza della C.G.C.E., V, 18 novembre 1999, n. 107, società Teckal), ha trovato la sua prima codificazione nell'ordinamento europeo ad opera della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 26 febbraio 2014, n. 2014/24/UE per i settori ordinari.

In particolare, il 5° considerando della direttiva n. 2014/24/UE chiarisce che «è opportuno rammentare che nessuna disposizione della presente direttiva obbliga gli Stati membri ad affidare a terzi o a esternalizzare la prestazione di servizi che desiderano prestare essi stessi o organizzare con strumenti diversi dagli appalti pubblici ai sensi della presente direttiva».

Si tratta di una specifica applicazione del principio di autorganizzazione o di libera amministrazione delle autorità pubbliche, più efficacemente scolpito dall'art. 2 comma 1 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 26 febbraio 2014, n. 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, a mente del quale «la presente direttiva riconosce il principio per cui le autorità nazionali, regionali e locali possono liberamente organizzare l'esecuzione dei propri lavori o la prestazione dei propri servizi in conformità del diritto nazionale e dell'Unione. Tali autorità sono libere di decidere il modo migliore per gestire l'esecuzione dei lavori e la prestazione dei servizi per garantire in particolare un elevato livello di qualità, sicurezza e accessibilità, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utenza nei servizi pubblici. Dette autorità possono decidere di espletare i loro compiti d'interesse pubblico avvalendosi delle proprie risorse o in cooperazione con altre amministrazioni aggiudicatrici o di conferirli a operatori economici esterni» (*cf.*, in merito, anche CGCE, 11 gennaio 2005, C-26/03, Stadt Halle, punto 48: «un'autorità pubblica, che sia un'amministrazione aggiudicatrice, ha la possibilità di adempiere ai compiti di interesse pubblico ad essa incombenti mediante propri strumenti, amministrativi, tecnici e di altro tipo, senza essere obbligata a far ricorso ad entità esterne non appartenenti ai propri servizi»).

Coerentemente con il citato principio di autorganizzazione o di libera amministrazione delle autorità pubbliche riconosciuto nel 5° considerando, l'art. 12 della direttiva n. 2014/24/UE esclude espressamente dal proprio ambito di applicazione, cioè dalla necessità di una previa procedura ad evidenza pubblica, gli appalti aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato, quando siano soddisfatte le



tre condizioni proprie dell'*in house* (a. l'amministrazione aggiudicatrice esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello da essa esercitato sui propri servizi; b. oltre l'80% delle attività della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice di cui trattasi; comma nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata).

Dunque, a seguito della positivizzazione dell'istituto ad opera della direttiva n. 24/2014, che, in virtù della salvaguardia del principio di autorganizzazione degli Stati membri (5° considerando), esclude espressamente gli affidamenti *in house* dal proprio ambito di applicazione (art. 12), può ritenersi definitivamente acquisito — quantomeno in ambito europeo — il principio che l'*in house providing* non configura affatto un'ipotesi eccezionale e derogatoria di gestione dei servizi pubblici rispetto all'ordinario espletamento di una procedura di evidenza pubblica, ma costituisce una delle ordinarie forme organizzative di conferimento della titolarità del servizio, la cui individuazione in concreto è rimessa alle amministrazioni, sulla base di un mero giudizio di opportunità e convenienza economica.

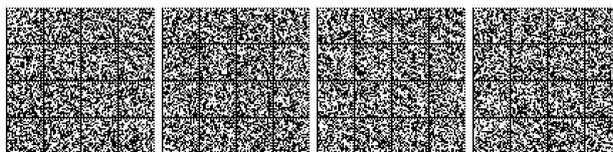
In realtà, tale principio può ritenersi oggi operante anche nell'ordinamento nazionale (in tal senso *cf.*, per esempio, Cons. di St., V, 15 marzo 2016, n. 1034; id., III, 24 ottobre 2017, n. 4902; id., V, 18 luglio 2017, n. 3554), posto che, ai sensi dell'art. 34 comma 20 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (convertito in legge 17 dicembre 2012, n. 221), «per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste».

Come si vede, la norma specificamente dettata per i servizi pubblici locali di rilevanza economica — diversamente dall'art. 192 comma 2 del decreto legislativo n. 50/2016 — non contiene alcun riferimento alle ragioni del mancato ricorso prioritario al mercato, che sono ultronee rispetto all'istituto dell'*in house*.

Tale essendo il quadro normativo di riferimento, ritiene il collegio che la disposizione di cui all'art. 192 comma 2 del decreto legislativo n. 50/2016, nell'imporre un onere motivazionale supplementare relativamente alle «ragioni del mancato ricorso al mercato» abbia palesemente ecceduto rispetto ai principi ed ai criteri direttivi contenuti nella legge di delega 28 gennaio 2016, n. 11 (recante deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014), in violazione dell'art. 76 della Costituzione.

L'art. 1 della legge di delegazione legislativa n. 11/2016 ha infatti fissato, tra l'altro, i seguenti principi e criteri direttivi specifici: a) divieto di introduzione o di mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive, come definiti dall'art. 14, commi 24-ter e 24-quater, della legge 28 novembre 2005, n. 246 (così detto divieto di *gold plating*); eee) garanzia di adeguati livelli di pubblicità e trasparenza delle procedure anche per gli appalti pubblici e i contratti di concessione tra enti nell'ambito del settore pubblico, cosiddetti affidamenti *in house*, prevedendo, anche per questi enti, l'obbligo di pubblicazione di tutti gli atti connessi all'affidamento, assicurando, anche nelle forme di aggiudicazione diretta, la valutazione sulla congruità economica delle offerte, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, e prevedendo l'istituzione, a cura dell'ANAC, di un elenco di enti aggiudicatari di affidamenti *in house* ovvero che esercitano funzioni di controllo o di collegamento rispetto ad altri enti, tali da consentire gli affidamenti diretti. L'iscrizione nell'elenco avviene a domanda, dopo che sia stata riscontrata l'esistenza dei requisiti. La domanda di iscrizione consente all'ente aggiudicatore, sotto la propria responsabilità, di conferire all'ente con affidamento *in house*, o soggetto al controllo singolo o congiunto o al collegamento, appalti o concessioni mediante affidamento diretto.

Orbene, la disposizione sospettata di incostituzionalità avrebbe innanzitutto violato il criterio direttivo sub a) — nonché l'art. 14 commi 24-ter e 24-quater della legge 28 novembre 2005, n. 246, cui fa espresso rinvio — in quanto avrebbe introdotto un onere amministrativo di motivazione — circa le ragioni del mancato ricorso al mercato — maggiore e più gravoso di quelli strettamente necessari per l'attuazione della direttiva n. 2014/24/UE, la quale, come visto *supra*, per un verso ammette senz'altro gli affidamenti *in house* a patto che ricorrano le tre condizioni di cui all'art. 12, per altro verso ha escluso i relativi contratti dal proprio campo di applicazione, e dunque dall'obbligo di esperire preventivamente una procedura di gara ad evidenza pubblica (cioè, il ricorso al mercato).



Donde la violazione del divieto di *gold plating*, che costituiva uno specifico criterio di delega legislativa (lett. *a*).

Secondariamente, avrebbe violato il criterio direttivo sub *eee*) della legge di delega n. 11/2016, in quanto l'introduzione dell'obbligo di motivazione circa le ragioni del mancato ricorso al mercato per un verso non trova alcun addentellato nel criterio direttivo, che non lo menziona affatto, per altro verso — e soprattutto — non ha nulla a che vedere con la valutazione sulla congruità economica delle offerte, che attiene piuttosto alla loro sostenibilità in termini di prezzi e di costi proposti (argomenta ex art. 97 comma 1 del decreto legislativo n. 50/2016), cioè con l'unico elemento che il criterio direttivo imponeva di valutare, oltre a quello di pubblicità e trasparenza degli affidamenti, mediante l'istituzione, a cura dell'ANAC, dell'elenco di enti aggiudicatari di affidamenti *in house*.

Donde la violazione dell'art. 1 lettera *a*) ed *eee*) della legge di delegazione legislativa n. 11/2016 (parametro interposto) e, indirettamente, dell'art. 76 della Costituzione.

In conclusione il collegio, per le ragioni sopra esposte, ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione legittimità costituzionale dell'art. 192 comma 2 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, nella parte in cui prevede che le stazioni appaltanti diano conto nella motivazione del provvedimento di affidamento *in house* «delle ragioni del mancato ricorso al mercato», per contrasto con l'art. 76 della Costituzione, in relazione all'art. 1 lettere *a*) ed *eee*) della legge 28 gennaio 2016, n. 11 (recante deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014).

Resta sospesa ogni decisione sul ricorso in epigrafe, dovendo la questione essere demandata al giudizio della Corte costituzionale.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria (Sezione Seconda),

Visti gli articoli 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Ritenuta rilevante ai fini della decisione e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 192 comma 2 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, nella parte in cui prevede che le stazioni appaltanti diano conto nella motivazione del provvedimento di affidamento in house «delle ragioni del mancato ricorso al mercato», per contrasto con l'art. 76 della Costituzione, in relazione all'art. 1 lettere a) ed eee) della legge 28 gennaio 2016, n. 11 (recante deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014);

Sospende il giudizio in corso;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, e sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati.

Così deciso in Genova nella Camera di consiglio del giorno 17 ottobre 2018 con l'intervento dei magistrati:

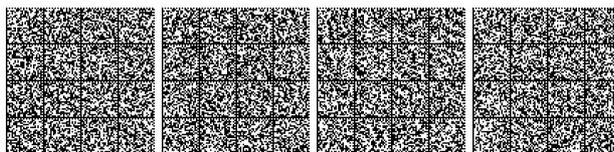
Roberto Pupilella, Presidente;

Luca Morbelli, consigliere;

Angelo Vitali, consigliere, estensore.

Il Presidente: PUPILELLA

L'estensore: VITALI



n. 78

Ordinanza del 24 gennaio 2019 della Corte dei conti - Sez. giurisdizionale per la Regione Campania nel giudizio di responsabilità proposto dal Procuratore regionale della Corte dei conti per la Campania contro Romeo Gestioni spa, Annunziata Giovanni e Capecelatro Gaudioso Elvira.

Responsabilità amministrativa e contabile - Regolazione delle spese processuali - Preclusione per il giudice della possibilità di disporre la compensazione delle spese tra le parti in caso di sentenza che escluda definitivamente la responsabilità amministrativa per accertata insussistenza del danno, ovvero, della violazione degli obblighi di servizio, del nesso di causalità, del dolo o della colpa grave - Possibilità per il giudice di disporre la compensazione delle spese tra le parti in caso di soccombenza reciproca o di novità della questione trattata o di mutamento della giurisprudenza, ovvero nel caso di definizione del giudizio con la decisione di questioni pregiudiziali o preliminari.

- Decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124), art. 31, comma 2, in combinato disposto con il comma 3.

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE CAMPANIA

composta dai seguenti magistrati:

- prof. Michael Sciascia, Presidente;
dott. Robert Schülmers von Pernwerth, consigliere rel.;
dott.ssa Benedetta Cossu, consigliere;

ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio di responsabilità, iscritto al numero 69681 del registro di segreteria, instaurato a istanza della Procura regionale presso questa Sezione nei confronti dei signori:

1. Romeo Gestioni s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede in Napoli, via Giovanni Porzio E/4, rappresentata e difesa dall'avv. Stefano Cianci, presso lo studio del quale è elettivamente domiciliata in Napoli alla via dei Mille n. 1;

2. Annunziata Giovanni, nato a Napoli il 27 febbraio 1953 ed ivi residente in via Divisione Siena n. 46, rappresentato e difeso dal prof. avv. Felice Laudadio e dall'avv. Roberto De Masi, presso il cui studio è elettivamente domiciliato in Napoli alla via F. Caracciolo n. 15;

3. Capecelatro Gaudioso Elvira, nata a Napoli il 7 marzo 1953 ed ivi residente in via E. A. Mario n. 35, rappresentata e difesa dall'avv. Salvatore Della Corte, presso lo studio del quale è elettivamente domiciliata in Napoli alla via Vittorio Veneto n. 288/A;

Visto l'atto di citazione della Procura regionale depositato presso questa Sezione giurisdizionale l'8 settembre 2017;

Viste le memorie di costituzione depositate presso la segreteria di questa Sezione giurisdizionale dalle Difese dei convenuti;

Visti gli altri atti del giudizio;

Chiamata la causa nella pubblica udienza del giorno 25 ottobre 2018, con l'assistenza del segretario sig. Guglielmo Rega, e sentiti il relatore consigliere dott. Robert Schülmers Von Pernwerth; il rappresentante del pubblico ministero in persona del vice procuratore generale dott. Marco Catalano; l'avv. Stefano Cianci per la Romeo Gestioni; l'avv. Luca Ruggiero, in sostituzione dell'avv. Salvatore Della Corte, per Capecelatro Gaudioso Elvira e gli avvocati Felice Laudadio e Roberto De Masi nell'interesse di Annunziata Giovanni.

Premesso

a) Sul giudizio a quo.

1. Con atto di citazione depositato l'8 settembre 2017 la Procura presso questa Sezione giurisdizionale ha convenuto in giudizio la Romeo Gestioni s.p.a., quale società concessionaria o comunque affidataria della gestione del patrimonio immobiliare del Comune di Napoli, Annunziata Giovanni e Capecelatro Gaudioso Elvira, dirigenti *pro tempore* del Comune di Napoli, per sentirli condannare al pagamento, in favore dell'Amministrazione comunale par-



tenoepa, dell'importo di € 1.444.300 («in parti uguali o secondo la proporzione che riterrà la Sezione»), quale asserito danno pubblico correlato alla «mancata esazione di canoni di occupazione» relativi ad un impianto sportivo di proprietà comunale sito in Napoli, al viale Giochi del Mediterraneo n. 30.

2. Ad avviso della Procura, infatti, la gestione di tale impianto comunale, affidato in concessione al CONI nel 1969, nel corso del tempo sarebbe stata a tal punto trascurata da consentirne la abusiva conduzione da parte di un'associazione privata anche dopo la scadenza della predetta concessione; e ciò avrebbe portato il requirente a quantificare il danno, in termini di mancati introiti per l'ente locale da agosto 2006 ad ottobre 2015, in complessivi € 1.444.300,00.

3. Ad avviso del requirente i responsabili del presunto danno andavano individuati (a) nella società Romeo Gestioni s.p.a., dato che dal 1998 e per lungo tempo la gestione del patrimonio del Comune di Napoli le era stata affidata dall'amministrazione comunale; (b) nel dirigente *pro tempore* Annunziata Giovanni, a capo del Servizio patrimonio e demanio del Comune di Napoli dal gennaio 2003 al giugno 2011, quale sottoscrittore per conto del comune della convenzione con la Romeo, e per ciò solo gravemente ed inescusabilmente colpevole della mancata vigilanza sugli obblighi contrattuali gravanti su controparte; (c) nella dirigente *pro tempore* Capecelatro Gaudioso Elvira, a capo del Servizio patrimonio e demanio del Comune di Napoli dal luglio 2011 al giugno 2013, in quanto rimasta asseritamente inerte pur essendo al corrente, quanto meno dal 2012, della vicenda.

4. Dopo la rituale costituzione in giudizio da parte di tutti i convenuti, in data 25 ottobre 2018 aveva luogo la discussione in pubblica udienza, ad esito della quale veniva adottata la sentenza definitiva n. 1046 del 2018, con cui, respinte tutte le questioni pregiudiziali sollevate dalle parti ed accolta unicamente l'eccezione di prescrizione parziale dell'azione di responsabilità amministrativa in favore dei due convenuti Annunziata e Romeo Gestioni, il collegio proscioglieva nel merito tutte le parti private non ravvisando nella loro condotta gli estremi della colpa grave, come richiesto dall'art. 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

5. In particolare, ad avviso della Sezione, pur essendo pacifico che i convenuti nell'esercizio delle loro funzioni fossero stati interessati alla annosa vicenda della gestione *sine titulo* dell'impianto sportivo in parola e pur non potendosi negare che anche tale cespite facesse parte del patrimonio immobiliare comunale, era necessario valorizzare il dato — anch'esso emergente dagli atti — relativo all'obiettiva incertezza circa l'effettiva distribuzione di competenze in materia di gestione di impianti sportivi all'interno del Comune di Napoli, come attestato, peraltro, da alcune note interpretative emesse al riguardo dal direttore generale dell'ente.

In altre parole, pur non potendosi escludere una certa negligenza e superficialità da parte dei convenuti in ordine alla trattazione della vicenda, il collegio riteneva decisiva, ai fini del loro proscioglimento, la mancanza di colpa grave in ragione di tale obiettiva situazione di incertezza.

6. Nell'assumere la predetta decisione, tuttavia, la Sezione non riteneva di potere decidere in ordine alla regolazione delle spese processuali, come previsto dall'art. 31 del codice di giustizia contabile, approvato con decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, e sospendeva *in parte qua* il giudizio ritenendo rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto di cui all'art. 31, commi 2 e 3, c.g.c., nella parte in cui non prevede che il giudice, anche in caso di intervenuto proscioglimento nel merito per mancanza di uno degli elementi indicati dall'art. 31, comma 2, c.g.c., possa compensare le spese tra le parti, parzialmente o per intero, qualora sussistano gravi ed eccezionali ragioni, analoghe a quelle tassativamente indicate dall'art. 31, comma 3, c.g.c.

b) Sull'evoluzione del quadro normativo di riferimento.

7. All'indomani della nota riforma del procedimento di responsabilità amministrativa (art. 5 del decreto-legge n. 453 del 1993, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 19 del 1994, e art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20), accompagnatasi alla contestuale riorganizzazione su base regionale della Corte dei conti (art. 1 del decreto-legge n. 453 del 1993, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 19 del 1994), si pose all'attenzione di diversi operatori la problematica relativa alla eventuale liquidazione, da parte del giudice contabile, delle spese di giudizio in favore dei convenuti prosciolti, e segnatamente di quelle legali.

8. In particolare, preso atto dell'esistenza di diverse norme statali, regionali e contrattuali che assicuravano il rimborso delle spese legali in favore di dipendenti pubblici ingiustamente coinvolti in procedimenti giudiziari per fatti connessi all'ufficio (si vedano, ad esempio, per i dipendenti degli enti locali l'art. 16 decreto del Presidente della Repubblica 1° giugno 1979, n. 191, l'art. 22 decreto del Presidente della Repubblica 25 giugno 1983, n. 347; e l'art. 67 decreto del Presidente della Repubblica 13 maggio 1987, n. 268; per i dipendenti della Regione siciliana l'art. 53, comma 2, della legge della Regione Sicilia 7 del 23 marzo 1971, secondo cui «l'Amministrazione rimborsa al dipendente dichiarato esente da responsabilità le spese sostenute per il giudizio dinanzi alla Corte dei conti» e l'art. 39 della legge della Regione Sicilia 29 dicembre 1980, n. 145, secondo cui «Ai dipendenti che, in conseguenza di fatti ed atti connessi all'espletamento del servizio e dei compiti d'ufficio, siano soggetti a procedimenti di responsabilità civile, penale o amministrativa, è assicurata l'assistenza legale, in ogni stato e grado del giudizio, mediante rimborso, secondo



le tariffe ufficiali, di tutte le spese sostenute, sempre che gli interessati siano stati dichiarati esenti da responsabilità»; per i dipendenti della Regione Sardegna l'art. 48 della legge regione 17 agosto 1978, n. 51, secondo cui «Le spese sostenute per la propria difesa dal dipendente dichiarato esente da responsabilità in un giudizio civile, amministrativo o penale promosso in relazione alla sua qualità di impiegato [...] sono rimborsati dall'Amministrazione regionale [...]», tutela poi estesa agli amministratori regionali dall'art. 51 della legge regionale 8 marzo 1997, n. 8), ci si pose il problema, in riferimento ai giudizi di responsabilità amministrativa celebrati dinanzi alla Corte dei conti, se la competenza a stabilire l'an e il quantum di tale eventuale rimborso competesse al giudice contabile ovvero all'amministrazione interessata.

9. Il primo intervento normativo di rilievo, apparentemente volto ad attribuire al giudice contabile la competenza in materia, avvenne ad opera dell'art. 3, comma 2-bis, del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, nella legge n. 639 del 20 dicembre 1996. Tale norma, connotata da una formulazione ambigua, disponeva che «In caso di definitivo proscioglimento ai sensi di quanto previsto dal comma 1 dell'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato dal comma 1 del presente articolo, le spese legali sostenute dai soggetti sottoposti al giudizio della Corte dei conti sono rimborsate dall'amministrazione di appartenenza».

10. Ad aumentare le incertezze interpretative contribuì poco dopo l'art. 18, comma 1, primo periodo, del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 1997, n. 135, secondo cui «Le spese legali relative a giudizi per responsabilità civile, penale e amministrativa, promossi nei confronti di dipendenti di amministrazioni statali in conseguenza di fatti ed atti connessi con l'espletamento del servizio o con l'assolvimento di obblighi istituzionali e conclusi con sentenza o provvedimento che escluda la loro responsabilità, sono rimborsate dalle amministrazioni di appartenenza nei limiti riconosciuti congrui dall'Avvocatura dello Stato».

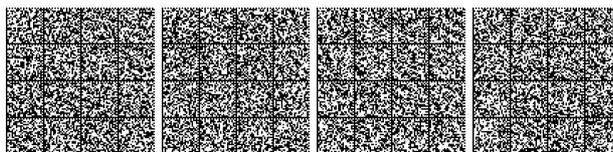
11. Preso atto di questa anomala sovrapposizione di ruoli e procedure, in cui era espressamente prevista (anche se solo per i dipendenti statali) la necessità per l'amministrazione di appartenenza di richiedere un previo parere di congruità all'Avvocatura dello Stato circa le eventuali spese legali da rimborsare al dipendente, la giurisprudenza contabile maggioritaria esclude che potesse rientrare nella giurisdizione della Corte dei conti la liquidazione delle spese legali in favore del convenuto prosciolto (si vedano, *ex multis*, Terza Sezione giur. centrale d'appello, sentenza n. 270 del 17 novembre 1999; Prima Sezione giur. centrale d'appello, sentenze n. 235 del 10 luglio 2002, n. 3 dell'8 gennaio 2003, n. 153 del 6 maggio 2004 e n. 329 del 14 ottobre 2005).

A favore di una tale interpretazione veniva in particolare evidenziato che «né l'art. 3, comma 2-bis, del decreto-legge n. 543/1996 né i soprarichiamati articoli 19 del decreto del Presidente della Repubblica n. 509/1979 e 18 del decreto-legge n. 67/1997 impongono al giudice che assolva il dipendente o l'amministratore pubblico di liquidare d'ufficio a suo favore le spese legali, facendone per di più carico ad un soggetto che non è presente nel giudizio» (Prima Sezione giur. centrale d'appello, sentenza n. 3/2003 cit.).

Inoltre, venne altresì osservato che, «poiché l'amministrazione è obbligata a rimborsare in conformità al parere dell'Avvocatura dello Stato, la pronuncia, al riguardo, è del tutto irrilevante, ai fini pratici; può, al più, essere indicativa, nei limiti del suo autonomo apprezzamento, per l'Avvocatura dello Stato, creando, però, situazioni insostenibili da parte dell'amministrazione, in presenza di un giudicato da eseguire e di un parere, al quale conformarsi, divergente» (Prima Sezione giur. centrale d'appello, sentenza n. 26 del 27 gennaio 2006).

12. Un secondo orientamento, peraltro minoritario, affermò invece che in applicazione degli articoli 91 e 92 codice di procedura civile il giudice contabile aveva il dovere di «statuire sulle spese», senza poter «escluderne alcuna» (Terza Sezione giur. centrale d'appello, sentenza n. 40 del 2002). Questo secondo indirizzo trovò conforto nella sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione n. 17014 del 2003 la quale, richiamato il rinvio alle norme della procedura civile previsto dall'art. 26 del regio decreto n. 1038/1933, aveva fatto riferimento al principio secondo il quale «la statuizione delle spese del giudizio contabile è oggetto della sentenza ed esse sono poste a carico della parte soccombente o sono compensate».

13. A dirimere il predetto contrasto interpretativo intervenne l'art. 10-bis, comma 10, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, nel testo convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, secondo cui «Le disposizioni dell'art. 3, comma 2-bis, del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, e dell'art. 18, comma 1, del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 1997, n. 135, si interpretano nel senso che il giudice contabile, in caso di proscioglimento nel merito, e con la sentenza che definisce il giudizio, ai sensi e con le modalità di cui all'art. 91 del codice di procedura civile, liquida l'ammontare degli onorari e diritti spettanti alla difesa del prosciolto, fermo restando il parere di congruità dell'Avvocatura dello Stato da esprimere sulle richieste di rimborso avanzate all'amministrazione di appartenenza».



14. Tale intervento legislativo consentì di fugare ogni dubbio sui limiti di applicazione delle norme interpretate, chiarendo che — ai fini del previsto rimborso delle spese legali nei confronti del soggetto prosciolto dalla imputazione di responsabilità — spettava alla Corte dei conti liquidarle e specificando, inoltre, che poteva darsi luogo al rimborso delle stesse solo in caso di «proscioglimento nel merito» (Seconda Sezione giur. centrale d'appello, sentenze n. 139 del 6 aprile 2006 e n. 185 del 5 giugno 2007).

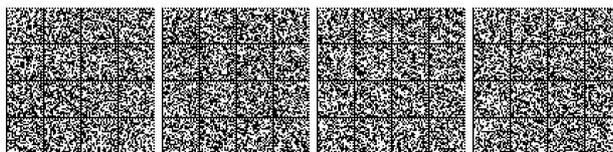
15. Fissato in tal modo il perimetro della giurisdizione contabile, facendovi rientrare la pronuncia di liquidazione delle spese legali in favore del convenuto prosciolto, la giurisprudenza successiva si concentrò sul significato della locuzione «proscioglimento nel merito» (posto che la norma interpretata parlava di «proscioglimento ai sensi di quanto previsto dal comma 1 dell'art. 1 della legge n. 20/1994») ed escluse dal novero dei possibili beneficiari dei rimborsi delle spese legali i convenuti la cui condanna fosse stata negata dal giudice in accoglimento di una mera eccezione pregiudiziale di rito o preliminare di merito (Sezioni riunite in sede giurisdizionale, sentenza n. 3 del 27 giugno 2008, Sezione giur. Basilicata, sentenza n. 231 del 18 dicembre 2006; Sezione giur. Lombardia, sentenze n. 449 del 18 settembre 2007 e n. 136 del 6 marzo 2008; Sezione giur. Piemonte, sent. n. 40 del 21 febbraio 2007; Sezione giur. Campania, sent. n. 425 del 21 marzo 2006).

16. Inoltre, ritenendo possibile disporre, per «giusti motivi», l'eventuale compensazione delle spese ai sensi dell'art. 92, comma 2, codice di procedura civile, la giurisprudenza fece ampio ricorso a tale istituto al cospetto di condotte dei convenuti prosciolti che, pur non essendo caratterizzate da colpa grave, fossero cionondimeno censurabili sotto il profilo della colpa lieve.

A tale conclusione, infatti, era possibile pervenire in base alla considerazione che le spese di giudizio dovevano essere addebitate all'amministrazione pubblica «solo se [fosse stato] assolutamente escluso il comportamento antigiuridico del soggetto (con correlativa ingiustizia del danno), mentre la ripartizione dell'onere in discorso [doveva essere] rimessa al prudente apprezzamento del giudice, ai sensi della normativa generale di cui agli articoli 91 e 92 del codice di procedura civile, nei diversi casi: assoluzione in rito, o per prescrizione, o ancora per colpa lieve e non grave (cfr. *in terminis*, Corte dei conti, III^a app., n. 40 del 18 febbraio 2002; Sezione giurisdizionale Campania, n. 19 del 24 febbraio 2001; Sezione giurisdizionale Val d'Aosta, n. 15 del 25 giugno 2001 e n. 27 del 2 luglio 2002; Sezione giurisdizionale Marche, n. 196 del 10 marzo 2003; Sezione giurisdizionale Liguria, n. 1471 del 3 dicembre 2005).» (Prima Sezione giur. centrale d'appello, sentenze n. 14 del 9 gennaio 2008, n. 88 del 18 febbraio 2008 e n. 179 del 17 aprile 2008; Seconda Sezione giur. centrale d'appello, sentenza n. 446 del 14 settembre 2009; Sezione giur. Lazio, sentenze n. 945 del 20 giugno 2007 e n. 1332 del 13 settembre 2007; Sezione giur. Lombardia, sentenze n. 428 del 20 giugno 2008, n. 540 del 4 agosto 2008, n. 835 del 25 novembre 2008, n. 494 del 10 luglio 2009 e n. 592 del 4 settembre 2009; Sezione giur. Basilicata, sentenze n. 89 del 1° aprile 2008, n. 95 del 23 marzo 2009 e n. 161 del 18 giugno 2009; Sezione giur. Sardegna, sentenza n. 777 del 12 maggio 2009; Sezione giurisdizionale Trento, sentenza n. 27 del 12 maggio 2008; Sezione giur. Bolzano, sentenze n. 47 del 15 dicembre 2008 e n. 29 del 19 febbraio 2009).

17. Un nuovo tassello, diretto a restringere la discrezionalità del giudice rispetto alla possibilità di derogare al principio della soccombenza, venne poi posto, in materia di liquidazione delle spese processuali, dall'art. 17, comma 30-*quinquies*, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, che andò a modificare la già citata norma interpretativa di cui all'art. 10-*bis*, comma 10, del decreto-legge n. 203 del 2005, interpolandone il testo con la frase «non può disporre la compensazione delle spese del giudizio» in modo da farne risultare le seguente nuova formulazione: «Le disposizioni dell'art. 3, comma 2-*bis*, del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, e dell'art. 18, comma 1, del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 1997, n. 135, si interpretano nel senso che il giudice contabile, in caso di proscioglimento nel merito, e con la sentenza che definisce il giudizio, ai sensi e con le modalità di cui all'art. 91 del codice di procedura civile, non può disporre la compensazione delle spese del giudizio e liquida l'ammontare degli onorari e diritti spettanti alla difesa del prosciolto, fermo restando il parere di congruità dell'Avvocatura dello Stato da esprimere sulle richieste di rimborso avanzate all'amministrazione di appartenenza».

18. Tale modifica legislativa determinò il formarsi di un orientamento giurisprudenziale che recepì le indicazioni del legislatore del 2009 nel senso di ritenere «ora espressamente inibita, a questo Giudice, la compensazione delle spese in tutti i casi di proscioglimento nel merito, senza distinzioni, con conseguente necessità di provvedere alla liquidazione delle spese legali a favore degli interessati» (Prima Sezione giur. centrale d'appello, sentenza n. 415 del 16 giugno 2010; Sezione giur. Veneto, sentenza n. 428 del 18 giugno 2010; Sezione giur. Puglia, sentenza n. 746 del 22 novembre 2010; Sezione giur. Sicilia, sentenza n. 983 del 15 marzo 2011) e, dunque, anche in caso di accertata mancanza di colpa grave (Sezione giur. Piemonte, sentenza n. 133 del 19 luglio 2013; Prima Sezione giur. centrale d'appello, sentenza n. 366 dell'11 giugno 2013).



Muovendo, infatti, dalla considerazione che la regolazione delle spese nel giudizio contabile fosse stabilita in via esclusiva dall'art. 3, comma 2-*bis*, della legge n. 639/1999, si sostenne la tesi che una simile regolamentazione «non consente l'applicazione nel giudizio di responsabilità erariale della “compensazione delle spese”, ex art. 92 cpc, espressamente esclusa — d'altronde — dall'art. 17, comma 30-*quinqües*, del decreto-legge n. 78/2009, nel testo introdotto dalla legge n. 102/2009. [...] Una volta accertata la carenza della colpa grave, l'assoluzione ha il valore di un “proscioglimento (pieno) nel merito”, idoneo ad escludere un qualsivoglia “conflitto di interessi” con l'Amministrazione di appartenenza (ex SS. RR. n. 3-QM/2008), o — altrimenti detto — equivale ad un “proscioglimento ai sensi (del) comma 1 dell'art. 1 della legge n. 20/1994” (ex SS.RR. n. 22-A/1998).» (Terza Sezione giur. centrale d'appello, sentenza n. 559 del 13 luglio 2011).

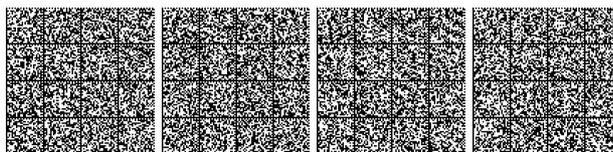
19. Tuttavia, in relazione proprio agli effetti dell'art. 17, comma 30-*quinqües*, del decreto-legge n. 78/2009, si formò anche un secondo contrapposto orientamento del giudice contabile secondo il quale «la novella legislativa non ha modificato il presupposto in base al quale sorge l'obbligo di non procedere alla compensazione delle spese e di liquidare l'ammontare delle spese legali e cioè la sussistenza di un “proscioglimento nel merito”, che però deve essere “pieno”, nel senso che non risulti accertato, come nella fattispecie, un comportamento colposo dei soggetti convenuti. In tal senso è la giurisprudenza di questa Corte, la quale ha escluso la sussistenza dell'indicato presupposto anche in altri casi, come nel proscioglimento in rito o per prescrizione (sentenze Sez. III app. n. 40/2002; Sez. I app. n. 88/2008). In tali casi permane il potere di compensare le spese tra le parti, in presenza di giusti motivi «esplicitamente indicati nella motivazione» (articoli 91 e 92, comma 2, codice di procedura civile, nel testo sostituito dall'art. 2, comma 1, lettera a, legge 28 dicembre 2005, n. 263)» (Sezione giur. Lombardia, sentenze n. 767 del 16 novembre 2009, n. 843 del 17 dicembre 2009, n. 16 del 27 gennaio 2010, n. 676 del 25 novembre 2010; Sezione giur. Campania, sentenze n. 526 del 26 marzo 2010, n. 1707 del 17 dicembre 2012; Sezione giur. Bolzano, sentenze n. 7 del 19 marzo 2010 e n. 26 del 19 novembre 2010).

20. Ad avviso di tale indirizzo interpretativo, dunque, il «proscioglimento nel merito», che poteva dare luogo alla liquidazione delle spese in favore del convenuto prosciolto (ossia l'*an* del rimborso), doveva essere necessariamente «pieno», ossia tale da escludere qualsiasi responsabilità in capo al convenuto in ordine alla decisione di avviare un processo di responsabilità amministrativa nei suoi confronti, per cui «l'avvenuto riconoscimento della colpa lieve costituì[va] quindi un valido elemento per poter disporre la compensazione delle spese, trattandosi di grave ed eccezionale ragione esplicitamente indicata in motivazione (art. 92, comma 2, c.p.c.)» (Sezione giur. Friuli-Venezia Giulia, sentenza n. 71 del 14 aprile 2010). In altre parole, continuava a trovare applicazione il principio, già affermato in precedenza, secondo cui «le spese di giudizio sono addebitate “*ope legis*” alla parte pubblica, in conseguenza della suddetta norma, solo se viene assolutamente escluso il comportamento antigiuridico del soggetto (con correlativa ingiustizia del danno), mentre la ripartizione dell'onere in discorso è rimessa al prudente apprezzamento del Giudice, ai sensi della normativa generale di cui agli articoli 91 e 92 del codice di procedura civile, nei diversi casi: assoluzione in rito, o per prescrizione, o ancora per colpa lieve e non grave» (Sezione giur. Sardegna, sentenza n. 519 del 16 novembre 2012; *contra*, però, Sezione giur. Sardegna, sentenza n. 569 del 4 dicembre 2012).

21. A sostegno di tale orientamento si osservò, inoltre, che «una diversa interpretazione, nel senso di imporre al solo giudice contabile, a differenza di altri giudici, il divieto di compensazione delle spese in ogni caso di proscioglimento, senza alcun potere di valutare, da una parte le circostanze di diritto e di fatto che hanno portato a quella particolare *species* di proscioglimento, nell'ambito del più ampio *genus*, dall'altra la condotta dei convenuti, porterebbe a concludere per una presumibile, macroscopica illegittimità costituzionale della norma, sia per violazione dei principi di uguaglianza, ponendo il giudice contabile in una ingiustificata, deteriore situazione di limitazione dei propri poteri decisori, a differenza di altri giudici, sia perché verrebbe ad interferire irrazionalmente nei poteri giurisdizionali di questa Corte alla quale verrebbe inibito di valutare tutti gli elementi, soggettivi ed oggettivi, della controversia, ai fini della decisione sulle spese, che costituisce parte integrante della statuizione giurisdizionale» (Sezione giur. Lombardia, sentenza n. 767 del 16 novembre 2009).

22. Nel bel mezzo del sopra descritto conflitto giurisprudenziale, innestato dall'art. 17, comma 30-*quinqües*, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, si inserì, a questo punto, una decisione della Corte costituzionale che sembrò, implicitamente, portare acqua alle tesi sostenute dal secondo dei sopra esaminati indirizzi interpretativi della Corte dei conti.

In particolare, il Giudice delle leggi venne chiamato a pronunciarsi sulla conformità a Costituzione dell'art. 12, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 gennaio 2011, n. 1, che aveva modificato l'art. 6, comma 2, della legge provinciale n. 16 del 2001, prevedendo la possibilità, per amministratori e dipendenti provinciali, di vedersi rimborsare le spese sostenute per la propria difesa in giudizi di responsabilità amministrativa, nei quali fossero rimasti coinvolti per fatti o cause di servizio, «anche in caso di accertata colpa lieve e compensazione delle spese per i procedimenti innanzi alla Corte dei conti», ove ritenuto congruo dall'Avvocatura della Provincia.



Senza mostrare troppi tentennamenti al riguardo, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 19 del 2014, dichiarò dunque l'illegittimità costituzionale della norma provinciale impugnata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., perché, «confliggendo con l'ordinamento della giurisdizione contabile nella parte in cui autorizza, in caso di accertata colpa lieve, la disapplicazione di un'eventuale statuizione di compensazione delle spese processuali», la stessa aveva inciso sulla materia «ordinamento civile» e «giustizia amministrativa», disciplinando, «peraltro in senso difforme dalla normativa statale, il regime delle condizioni alla presenza delle quali le spese legali sostenute dai soggetti sottoposti al giudizio della Corte dei conti sono rimborsate dall'amministrazione di appartenenza, eccedendo dalle competenze statutarie».

23. In altre parole, con una pronuncia di sicuro rilievo per la materia che ci occupa, la Corte costituzionale riconobbe, in primo luogo, come la fissazione dell'*an* e del *quantum* delle eventuali spese legali da rimborsare ai convenuti prosciolti nei limiti previsti dalle norme legislative e contrattuali di settore (ossia «il regime delle condizioni alla presenza delle quali le spese legali sostenute dai soggetti sottoposti al giudizio della Corte dei conti sono rimborsate dall'amministrazione di appartenenza») rientrasse, a pieno titolo, tra i compiti elettivi del giudice contabile, ovvero nell'«ordinamento della giurisdizione contabile», appartenente ad un ambito materiale di competenza esclusiva dello Stato (la cosiddetta «giustizia amministrativa»).

A tale proposito, appare difficile non cogliere in tali autorevoli conclusioni un riflesso del principio di diritto affermato solo un anno prima dalla sentenza n. 19195 del 2013 della Corte di cassazione, Sezione lavoro, secondo cui, dopo l'entrata in vigore dell'art. 10-*bis*, comma decimo, del decreto-legge 30 settembre 2005 n. 203, convertito in legge 2 dicembre 2005, n. 248, in caso di proscioglimento nel merito del convenuto in giudizio innanzi alla Corte dei conti per responsabilità amministrativo-contabile, spettava esclusivamente a detto giudice, con la sentenza che definiva il giudizio, liquidare — ai sensi e con le modalità di cui all'art. 91 cod. proc. civ. ed a carico dell'amministrazione di appartenenza — l'ammontare delle spese di difesa del prosciolto, senza successiva possibilità per quest'ultimo di chiedere in separata sede, all'amministrazione medesima, una nuova liquidazione di dette spese, neppure in via integrativa della liquidazione operata dal giudice contabile (*contra*, invece, Consiglio di Stato, Sezione Terza, sentenza n. 3779 del 28 luglio 2017).

24. In secondo luogo, la decisione del Giudice delle leggi, nel dichiarare incostituzionale una norma provinciale emanata nel gennaio 2011 al dichiarato scopo di permettere all'amministrazione provinciale, in sede di rimborso delle spese legali, di disapplicare un'eventuale statuizione di compensazione delle spese processuali disposta dal giudice contabile «in caso di accertata colpa lieve», implicitamente ammetteva come nell'ordinamento della giurisdizione contabile, in caso di proscioglimento del convenuto nel merito (ad esempio, per mancanza di colpa grave), fosse ancora possibile pervenire ad una statuizione di compensazione delle spese nonostante il più restrittivo dettato dell'art. 17, comma 30-*quinquies*, del decreto-legge n. 78/2009, convertito nella legge n. 102 del 2009.

Di diverso avviso, invece, si era mostrata la Corte di cassazione, in sintonia con il più rigoroso orientamento della giurisdizione contabile, nella richiamata sentenza n. 19195 del 2013, secondo cui «la determinazione delle spese legali è riservata al giudice, che in sentenza ne stabilisce (ora soltanto) il *quantum* (essendo venuta meno la possibilità di compensarle, dopo la novella di cui al decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, art. 17, comma 30-*quinquies*)».

25. In ogni caso, va sottolineato come anche successivamente alla novella di cui al decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, nel testo risultante dalla conversione in legge, un nutrito schieramento della giurisprudenza contabile continuasse a fare ampio ricorso alla clausola delle «gravi ed eccezionali ragioni», di cui all'art. 92, comma 2, del codice di procedura civile (nella più restrittiva formulazione della norma voluta dalla legge 18 giugno 2009, n. 69), ovvero a quella tralattizia dei «giusti motivi», per giustificare, in caso di proscioglimento nel merito, una eventuale compensazione, parziale o totale, delle spese da liquidare in favore dei convenuti prosciolti a fronte di comportamenti ritenuti non del tutto immuni da censure e comunque tali da giustificare la verifica giudiziale (Sezione giur. Campania, sentenze n. 157 dell'11 febbraio 2010, n. 417 dell'11 marzo 2010, n. 526 del 26 marzo 2010, n. 823 del 10 maggio 2010, n. 1490 del 13 agosto 2010, n. 1130 del 15 giugno 2011, n. 60 del 18 gennaio 2012, n. 453 del 9 aprile 2013, n. 494 del 12 aprile 2013, n. 1664 dell'11 dicembre 2013, n. 279 del 17 marzo 2014, n. 410 del 23 aprile 2014, n. 446 del 7 maggio 2014; Prima Sezione giur. centrale d'appello, sentenze n. 62 del 27 gennaio 2010 e n. 104 del 19 febbraio 2010; Terza Sezione giur. centrale d'appello, sentenze n. 75 del 12 febbraio 2010 e n. 74 del 14 febbraio 2012; Sezione giur. Friuli-Venezia Giulia, sentenze n. 128 del 6 dicembre 2012, n. 56 del 13 settembre 2013, n. 72 del 10 ottobre 2013 e n. 112 dell'11 dicembre 2013; Sezione giur. Liguria, sentenza n. 229 del 27 dicembre 2013; Sezione giur. Lazio, sentenze n. 1355 del 21 settembre 2011, n. 96 del 26 gennaio 2012 e n. 193 del 13 febbraio 2012; Sezione giur. Emilia-Romagna, sentenza n. 151 del 14 novembre 2013; Sezione giur. Trento, sentenze n. 7 del 20 febbraio 2013 e n. 11 del 16 aprile 2014; *contra*, però, Sezione giur. Sicilia, sentenze n. 983 del 15 marzo 2011, n. 2094 del 26 maggio 2011 e n. 548 del 16 febbraio 2012; Sezione giur. Puglia, sentenza n. 746 del 22 novembre 2010; Sezione giur. Lombardia, sentenze



n. 124 del 22 febbraio 2011, n. 228 del 20 aprile 2011 e n. 1 del 2 gennaio 2012; Sezione giur. Veneto, sentenze n. 347 del 20 maggio 2010, n. 180 del 21 marzo 2012, n. 461 del 5 luglio 2012 e n. 68 del 5 marzo 2013, secondo cui la «determinazione delle spese processuali rientra nel potere discrezionale (in questo caso limitato) riservato al Giudice contabile, che, alla luce della recente normativa, deve liquidarle in favore del/dei convenuti assolti nel merito, con possibilità di poter interloquire solo in ordine al *quantum*, non potendo più pervenire all'esclusione del rimborso, attraverso l'istituto della compensazione, che nell'ultima configurazione dell'art. 92 codice di procedura civile (di cui alla novella 18 giugno 2009, n. 69) può pronunciarsi "Se vi è soccombenza reciproca o concorrono altre gravi ed eccezionali ragioni, esplicitamente indicate nella motivazione..."»).

26. In tale contesto, non privo di contrasti e contraddizioni, il 7 ottobre 2016 è entrato in vigore il nuovo codice di giustizia contabile, approvato con decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, che all'art. 31 ha introdotto talune innovazioni per quanto riguarda la disciplina della liquidazione delle spese processuali da parte del giudice (sul carattere innovativo della disciplina recata dall'art. 31 c.g.c., si veda Sezione giur. Sardegna, sentenza n. 161 del 3 luglio 2018). Inoltre, alla luce della ampiezza e completezza della nuova disposizione codicistica in materia di regolazione delle spese processuali, l'art. 31 c.g.c. ha di fatto abrogato la precedente disciplina dettata dall'art. 3, comma 2-*bis*, del decreto-legge n. 543 del 1996, convertito nella legge n. 639 del 1996, come poi interpretata e integrata dall'art. 10-*bis*, comma 10, del decreto-legge n. 203 del 2005, convertito nella legge n. 248 del 2005, e dall'art. 17, comma 30-*quinquies*, del decreto-legge n. 78 del 2009, convertito nella legge n. 102 del 2009.

Infatti, benché tali ultime disposizioni non siano tra quelle espressamente elencate dall'art. 4 (Abrogazioni) dell'allegato n. 3 al nuovo codice di giustizia contabile, titolato «Norme transitorie e abrogazioni», non vi è dubbio che l'art. 31 c.g.c. «regola l'intera materia già regolata dalla legge anteriore», con conseguente abrogazione di quest'ultima ai sensi dell'art. 15 delle disposizioni sulla legge in generale, approvate con regio decreto 16 marzo 1942, n. 262.

Del resto la stessa legge delega, per evidenti ragioni di semplificazione normativa, aveva stabilito che il nuovo codice di giustizia contabile dovesse «abrogare esplicitamente le disposizioni normative oggetto del riordino e quelle con esso incompatibili», ma aveva altresì «fatta salva l'applicazione dell'art. 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile» (art. 20, comma 3, lettera b, della legge n. 124 del 2015).

27. In linea generale, come ricordato nella relazione illustrativa al decreto legislativo n. 174 del 2016, le norme relative alle parti e difensori, tra cui quelle sulla regolazione delle spese processuali, «richiamano le corrispondenti regole processuali civili».

In particolare, sulla falsariga di quanto previsto dall'art. 91, comma 1, del codice di procedura civile, anche l'art. 31 c.g.c. ha fondato la disciplina della regolazione delle spese processuali sul principio cardine della soccombenza, in forza del quale «Il giudice, con la sentenza che chiude il processo davanti a lui, condanna la parte soccombente al rimborso delle spese a favore dell'altra parte e ne liquida l'ammontare insieme con gli onorari di difesa» (art. 31, comma 1, c.g.c.).

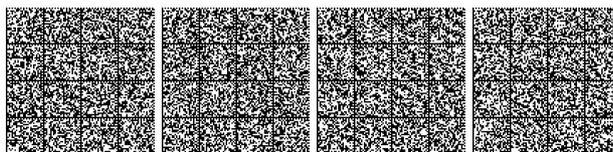
Tale principio è stato addirittura rafforzato dalla previsione di una responsabilità aggravata, atteso che «Il giudice, quando pronuncia sulle spese, può altresì condannare la parte soccombente al pagamento in favore dell'altra parte, o se del caso dello Stato, di una somma equitativamente determinata, quando la decisione è fondata su ragioni manifeste o orientamenti giurisprudenziali consolidati» (art. 31, comma 4, c.g.c.).

28. Con specifico riferimento al giudizio di responsabilità amministrativa e nell'evidente ottica di individuare criteri di maggior rigore nell'applicazione del principio della soccombenza, limitando contestualmente il potere discrezionale del giudice di disporre la compensazione delle spese, il legislatore delegato ha poi inserito nell'art. 31 c.g.c. i commi 2 e 3, che così recitano:

«2. Con la sentenza che esclude definitivamente la responsabilità amministrativa per accertata insussistenza del danno, ovvero, della violazione di obblighi di servizio, del nesso di causalità, del dolo o della colpa grave, il giudice non può disporre la compensazione delle spese del giudizio e liquida, a carico dell'amministrazione di appartenenza, l'ammontare degli onorari e dei diritti spettanti alla difesa.

3. Il Giudice può compensare le spese tra le parti, parzialmente o per intero, quando vi è soccombenza reciproca ovvero nel caso di assoluta novità della questione trattata o mutamento della giurisprudenza rispetto alle questioni dirimenti, ovvero quando definisce il giudizio decidendo soltanto questioni pregiudiziali o preliminari.»

29. Passando ad esaminare le due norme nel dettaglio, è facile rilevare che con l'art. 31, comma 2, c.g.c. è stato di fatto riproposto il divieto di compensazione delle spese a suo tempo introdotto dall'art. 17, comma 30-*quinquies*, del decreto-legge n. 78 del 2009, convertito, con modificazioni, nella legge n. 102 del 2009, ma con una sostanziale novità. Infatti, la locuzione «in caso di proscioglimento nel merito» è stata sostituita da una previsione assai più specifica, oltre che più stringente, secondo cui il divieto in parola scatta «Con la sentenza che esclude definitivamente la responsabi-



lità amministrativa per accertata insussistenza del danno, ovvero, della violazione di obblighi di servizio, del nesso di causalità, del dolo o della colpa grave».

In conseguenza di tale modifica, per innescare, in via automatica, il divieto di compensazione delle spese del giudizio è sufficiente che la sentenza accerti l'insussistenza di uno qualsiasi dei tipici elementi costitutivi della responsabilità amministrativa (danno, nesso di causalità, dolo o colpa grave), impedendo, di fatto, che il principio della soccombenza possa essere eluso in mancanza di un proscioglimento «pieno», ossia tale da escludere qualsiasi responsabilità in capo al convenuto prosciolto in ordine alla decisione di avviare un procedimento di responsabilità amministrativa nei suoi confronti (v. supra *sub* 20).

30. La norma di cui all'art. 31, comma 3, c.g.c., non desta particolari problemi interpretativi, trattandosi della sostanziale trasposizione dell'art. 92, comma 2, codice di procedura civile, nella formulazione risultante dall'art. 13, comma 1, decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132, convertito, con modificazioni, dalla legge 10 novembre 2014, n. 162; con la conseguente eliminazione della clausola generale delle «gravi ed eccezionali ragioni» e con la sola aggiunta, rispetto al testo del codice di rito civile, della ipotesi della definizione del giudizio «decidendo soltanto questioni pregiudiziali o preliminari».

31. Con la norma di chiusura di cui all'art. 31, comma 6, c.g.c., il legislatore delegato ha operato infine un rinvio agli articoli «92, 93, 94, 96 e 97 del codice di procedura civile», ma solo nei limiti di quanto «non espressamente disciplinato dai commi» precedenti.

c) Sulle norme impugnate.

32. Le ragioni che inducono il collegio ad individuare nei commi 2 e 3 dell'art. 31 del codice di giustizia contabile, congiuntamente e non in via alternativa o subordinata tra loro, le norme che si intende sottoporre a scrutinio di costituzionalità risiedono principalmente nell'insufficienza, ai fini che rilevano nel giudizio *a quo*, di una decisione che espunga dall'ordinamento solo una delle due norme indubiate.

33. Invero, laddove venisse dichiarata l'illegittimità costituzionale del solo espresso divieto, imposto al giudice contabile dall'art. 31, comma 2, c.g.c., di compensare le spese del giudizio in caso di «accertata insussistenza del danno, ovvero, della violazione di obblighi di servizio, del nesso di causalità, del dolo o della colpa grave», permarrrebbe comunque l'impossibilità di compensare le spese del giudizio in ipotesi diverse da quelle tassativamente indicate dall'art. 31, comma 3, c.g.c. («soccombenza reciproca»; «assoluta novità della questione trattata»; «mutamento della giurisprudenza rispetto alle questioni dirimenti»; «definizione del giudizio decidendo soltanto questioni pregiudiziali o preliminari»).

34. Viceversa, qualora venisse dichiarata l'illegittimità costituzionale della sola norma contenuta nell'art. 31, comma 3, c.g.c., nella parte in cui non prevede che il giudice possa compensare le spese del giudizio, parzialmente o per intero, anche qualora sussistano, all'infuori delle ipotesi tassativamente nominate, «altre analoghe gravi ed eccezionali ragioni», resterebbe pur sempre in vita l'espresso divieto di compensazione delle spese del giudizio, recato dall'art. 31, comma 2, c.g.c., in caso di «accertata insussistenza del danno, ovvero, della violazione di obblighi di servizio, del nesso di causalità, del dolo o della colpa grave».

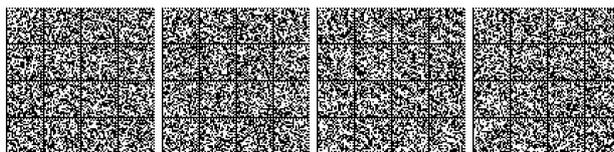
d) Sulla rilevanza della questione.

35. Sotto il profilo della rilevanza della questione, il collegio osserva, innanzitutto, che questa non può essere esclusa per il fatto che la sezione, con sentenza n. 1046 del 2018, abbia definito il merito della controversia, sospendo ogni decisione, sino all'esito del giudizio di legittimità costituzionale, solo in ordine alla regolazione delle spese processuali.

36. Invero, come osservato al riguardo dalla Corte costituzionale con sentenza n. 77 del 2018, il «legame di accessorietà della pronuncia sulle spese alla sentenza che decida tutte le questioni di merito non è [...] indissolubile e, in particolare, è recessivo allorché il giudice [...] abbia un dubbio non manifestamente infondato in ordine soltanto alla disposizione che governa le spese di lite e di cui egli debba fare applicazione.

Il principio della ragionevole durata del processo (art. 111, secondo comma, Cost.), coniugato con il favor per l'incidente di legittimità costituzionale — il quale preclude che alcun giudice possa fare applicazione di una disposizione di legge della cui legittimità costituzionale dubiti — suggerisce che non sia ritardata la decisione del merito della causa rispondendo ciò all'«interesse apprezzabile» delle parti alla «sollecita definizione» di quanto possa essere deciso senza fare applicazione della disposizione indubbiata (ex art. 277, secondo comma, citato)».

Tali considerazioni possono essere estese, *mutatis mutandis*, anche al procedimento di responsabilità amministrativa, laddove il processo contabile è espressamente chiamato ad attuare i principi del giusto processo, previsto dall'art. 111, primo comma, della Costituzione, e il «giudice contabile e le parti cooperano per la realizzazione della ragionevole durata del processo» (art. 4 c.g.c.).



37. Ciò premesso, sempre in punto di rilevanza della questione, il collegio osserva come l'art. 31, comma 2, c.g.c. proibisca espressamente al giudice di compensare le spese del giudizio in caso di «accertata insussistenza del danno, ovvero, della violazione di obblighi di servizio, del nesso di causalità, del dolo o della colpa grave» e, dunque, anche in caso di colpa lieve.

Di conseguenza, nel caso di specie, essendosi accertata nel giudizio *a quo* l'insussistenza della «colpa grave» in capo ai tre convenuti, al collegio è in ogni caso preclusa dalla norma la possibilità di disporre la compensazione totale o parziale delle spese del giudizio, pur a fronte di una condotta comunque censurabile da parte loro che, ad avviso del collegio, ha sicuramente giustificato l'esercizio dell'azione di responsabilità nei loro confronti.

Al contrario, anche in una simile circostanza, il collegio sarebbe comunque tenuto a liquidare, «a carico dell'amministrazione di appartenenza, l'ammontare degli onorari e dei diritti spettanti alla difesa».

Al collegio è peraltro impedita una diversa interpretazione della norma, volta, ad esempio, a pretendere — ai fini dell'operatività del divieto — un proscioglimento «pieno» del convenuto, tale da escludere anche la sussistenza della colpa lieve, atteso che la sostituzione della locuzione «in caso di proscioglimento del merito», di cui al decreto-legge n. 203 del 2005, convertito, con modificazioni, nella legge n. 248 del 2005, con quella più specifica e stringente attualmente recata dall'art. 31, comma 2, c.g.c. è stata operata dal legislatore delegato proprio al fine di impedire le interpretazioni adeguatrici del passato.

38. A tale proposito appare opportuno sottolineare come la locuzione «a carico dell'amministrazione di appartenenza» vada interpretata in senso lato, ossia come l'amministrazione nei cui confronti il soggetto prosciolto si trovava, almeno nella prospettazione accusatoria, in rapporto di servizio, applicandosi quindi anche nei confronti della Romeo Gestioni s.p.a. (Sezione giur. Sicilia, sentenze n. 722 del 1° marzo 2012 e n. 901 del 19 marzo 2012; Sezione giur. Molise, sentenza n. 100 del 10 ottobre 2013; Sezione giur. d'appello per la Sicilia, sentenza n. 23 del 21 gennaio 2014; Sezione giur. Friuli-Venezia Giulia, sentenza n. 94 del 28 dicembre 2017; Sezione giur. Sardegna, sentenze n. 119 del 4 ottobre 2017 e n. 161 del 3 luglio 2018).

39. Sempre in punto di rilevanza della questione, il collegio non ritiene possibile addivenire ad una parziale o totale compensazione delle spese in forza delle ipotesi tassativamente elencate all'art. 31, comma 3, c.g.c. («soccumbenza reciproca»; «assoluta novità della questione trattata»; «mutamento della giurisprudenza rispetto alle questioni dirimenti»; «definizione del giudizio decidendo soltanto questioni pregiudiziali o preliminari»), che legittimerebbero il Giudice a disporre una tale compensazione.

Nel caso di specie, infatti, non vi è stata alcuna «soccumbenza reciproca», atteso che la domanda della Procura non ha trovato un accoglimento parziale.

Inoltre, ai fini della soluzione della controversia e delle questioni ad essa sottese, che non presentavano in alcun modo carattere di «assoluta novità», non ha avuto alcun rilievo l'eventuale «mutamento della giurisprudenza rispetto alle questioni dirimenti», atteso che ai fini della decisione è stata fatta applicazione di principi di diritto ampiamente riconosciuti.

Infine, il giudizio non è stato definito «decidendo soltanto questioni pregiudiziali o preliminari», ma è stato definito per tutti quanti i convenuti decidendo il merito della controversia ed escludendo la sussistenza della colpa grave. Invero, il proscioglimento nel merito anche per una sola posta di danno — o per una parte dell'unica posta di danno contestata — impone al giudice contabile di liquidare l'ammontare degli onorari e diritti spettanti alla difesa del prosciolto (Seconda Sezione giur. centrale d'appello, sentenza n. 392 del 4 luglio 2012).

Peraltro, sotto tale, ultimo profilo, anche laddove si ritenesse possibile forzare il dettato normativo (cosa che tuttavia si esclude), che impone che il giudizio venga definito decidendo «soltanto» questioni pregiudiziali o preliminari, nel caso di specie l'accoglimento parziale dell'eccezione di prescrizione in favore di due dei tre convenuti non potrebbe mai permettere una compensazione integrale delle spese del giudizio nei loro confronti, atteso che per la parte della decisione che si è estesa al merito della controversia, escludendo una responsabilità amministrativa per mancanza del necessario requisito della «colpa grave», opererebbe il divieto di compensazione di cui all'art. 31, comma 2, c.g.c., né sarebbe possibile ricorrere alla clausola delle «gravi ed eccezionali ragioni», assente nell'art. 31, comma 3, c.g.c.

40. Per terminare, una eventuale compensazione delle spese non potrebbe neppure essere disposta applicando direttamente l'art. 92, comma 2, codice di procedura civile, come da ultimo emendato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 77 del 2018, che ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale «nella parte in cui non prevede che il giudice possa compensare le spese tra le parti, parzialmente o per intero, anche qualora sussistano altre analoghe gravi ed eccezionali ragioni».

Invero, fermo restando che l'applicazione di tale norma non consentirebbe comunque di eludere l'espresso divieto di cui all'art. 31, comma 2, c.g.c., il rinvio agli articoli 92, 93, 94, 96 e 97 del codice di procedura civile, previsto



dall'art. 31, comma 6, c.g.c., è destinato ad operare solo nei ristretti limiti di quanto «non espressamente disciplinato dai commi» precedenti, per cui, essendo i poteri del giudice contabile in materia di «compensazione delle spese» — limitatamente al giudizio di responsabilità amministrativa — già compiutamente disciplinati dall'art. 31, commi 2 e 3, c.g.c., tale soluzione interpretativa non appare possibile.

e) *Sulla non manifesta infondatezza della questione.*

41. Ad avviso del collegio, la sopra descritta disciplina recata dal combinato disposto di cui all'art. 31, commi 2 e 3, c.g.c., si pone in eliminabile contrasto con il generale canone di ragionevolezza, garantito dall'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui, eliminando ogni discrezionalità in capo al giudice contabile, impone a quest'ultimo, in via automatica, di liquidare le spese di giudizio a carico dell'amministrazione di appartenenza del convenuto prosciolto per «accertata insussistenza del danno, ovvero, della violazione di obblighi di servizio, del nesso di causalità, del dolo, o della colpa grave» (art. 31, comma 2), non prevedendo neppure, in via suppletiva, la possibilità di ricorrere alla clausola generale delle «gravi ed eccezionali ragioni» per pervenire, in tutto o in parte, ad una compensazione delle spese (art. 31, comma 3).

42. Invero, in tal modo il legislatore delegato, contraddicendo la stessa *ratio* da sempre sottesa alle norme che regolano le spese del giudizio, ha compiuto una inammissibile equiparazione delle ragioni che devono condurre, nel merito, al proscioglimento del convenuto, ovvero l'accertata insussistenza di uno dei presupposti della responsabilità amministrativa (danno, nesso di causalità, dolo o colpa), con le diverse ragioni che, invece, devono essere deliberate dal giudice ai fini della decisione sulle regolazione delle spese processuali.

Sotto tale ultimo profilo, infatti, come reso evidente dallo stesso titolo («responsabilità delle parti per le spese ed i danni processuali») del capo IV del titolo III del codice di procedura civile, che nel codice di rito civile disciplina la relativa materia, il presupposto di qualsiasi forma di responsabilità, ivi inclusa quella per le spese del giudizio, è sempre un comportamento, latamente censurabile, dal quale possa derivare ad altri un onere o peggio un danno ingiusto in rapporto diretto ed immediato di causalità con la scelta altrui di agire o resistere in giudizio (Corte costituzionale, sentenza n. 46 del 1975).

Ciò premesso, il mancato accoglimento della domanda, in cui si sostanzia il principio di soccombenza, non sempre è un indice sufficiente a giustificare la condanna alla rifusione delle spese di giudizio, potendo l'esito negativo della lite essere condizionato da fattori sopravvenuti o comunque imponderabili, che sono valutati dal giudice ai fini di una eventuale compensazione, totale o parziale, delle spese.

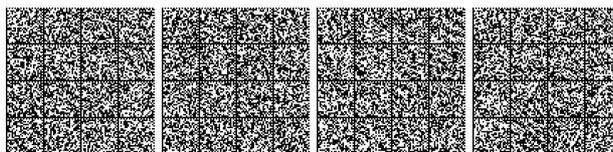
In tal senso si spiega la clausola generale delle «gravi ed eccezionali ragioni», che nel processo civile (art. 92, comma 2, codice di procedura civile, come integrato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 77 del 2018) e in quello tributario (art. 15, comma 2, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546), attribuiscono al giudice un ineliminabile margine di discrezionalità in materia di regolazione delle spese processuali.

A tale proposito, per quanto specificamente riguarda il processo tributario, appare significativo il fatto che detta clausola generale sia stata introdotta dall'art. 9 del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 156, in attuazione di una delega che prevedeva tra i suoi principi e criteri direttivi quello della «individuazione di criteri di maggior rigore nell'applicazione del principio della soccombenza ai fini del carico delle spese del giudizio, con conseguente limitazione del potere discrezionale del giudice di disporre la compensazione delle spese in casi diversi dalla soccombenza reciproca» (art. 10, comma 1, lettera b, numero 11, legge 11 marzo 2014, n. 23).

Viceversa, solo nel caso del processo contabile di responsabilità amministrativa, il legislatore si è spinto assai oltre, eliminando del tutto qualsiasi margine di discrezionalità del giudice in caso di proscioglimento del convenuto per uno dei motivi di merito indicati nell'art. 31, comma 2, c.g.c., senza neppure offrire allo stesso il ricorso ad una analoga clausola generale che consenta di valutare adeguatamente la eventuali sussistenza di gravi ed eccezionali ragioni che imporrebbero la compensazione totale o parziale delle spese di giudizio.

43. Peraltro, la lesione del principio di ragionevolezza appare tanto maggiore se si considera che la fondamentale caratteristica dei giudizi di responsabilità amministrativa è l'impulso d'ufficio, con azione promossa da un organo indipendente ed imparziale quale il procuratore regionale della Corte dei conti (Corte costituzionale, sentenza n. 201 del 1976).

Invero, se da un lato l'accertamento giudiziale della mancanza di uno dei requisiti su cui tradizionalmente si fonda la responsabilità amministrativa — tra cui, in particolare, quello della colpa grave — è spesso il frutto di una valutazione ampiamente discrezionale del giudice (ma si pensi, anche all'accertamento del nesso di causalità in un giudizio di responsabilità amministrativa originato da colpa medica), dall'altro lato non va sottaciuto che il pubblico ministero contabile è obbligato per legge ad esercitare l'azione di responsabilità ogniqualvolta «vi siano elementi sufficienti a sostenere in giudizio la contestazione di responsabilità» (*a contrariis* ex art. 69, comma 1, c.g.c.).



In particolare, la norma che impone al procuratore regionale di esercitare l'azione di responsabilità laddove «vi siano elementi sufficienti a sostenere in giudizio la contestazione di responsabilità», lungi dall'imporre al procuratore regionale di esercitare l'azione di responsabilità amministrativa solo in caso di certezza della condanna, «consiste in una valutazione degli elementi acquisiti non [...] nella chiave dell'esito finale del processo, bensì nella chiave della loro attitudine a giustificare il rinvio a giudizio. Il quadro acquisitivo viene, cioè, valutato non nell'ottica del risultato dell'azione, ma in quella della superfluità o no dell'accertamento giudiziale, che è l'autentica prospettiva di un pubblico ministero, il quale, nel sistema, è la parte pubblica incaricata di instaurare il processo» (Corte costituzionale, sentenza n. 88 del 1991).

Del resto, che il provvedimento di archiviazione del pubblico ministero contabile, previsto dall'art. 69, comma 1, c.g.c., non possa essere inteso come strumento deflattivo del contenzioso, appare comprovato dall'introduzione dei riti speciali, di cui agli articoli 130 ss. c.g.c., cui, al contrario, sono demandate tali finalità.

Di conseguenza, addossare in via automatica le spese di giudizio all'amministrazione di apparenza del convenuto prosciolto per uno dei motivi dall'art. 31, comma 2, c.g.c., prescindendo dal carattere doveroso (e meritorio) dell'azione di responsabilità a fronte di comportamenti comunque colposi e produttivi di danno per l'amministrazione medesima, appare non solo irragionevole, ma addirittura paradossale. Tanto più che l'art. 31, comma 3, c.g.c. non offre al giudice contabile il possibile ricorso alla clausola generale delle «gravi ed eccezionali ragioni», tradizionalmente impiegata per perimetrare l'ineliminabile margine di discrezionalità che al giudice deve essere riconosciuta in materia di regolazione delle spese processuali.

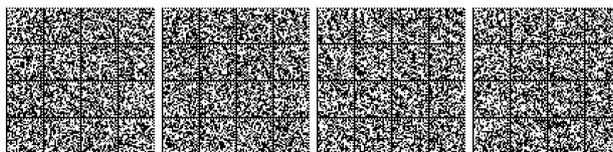
44. Inoltre, il divieto imposto al giudice contabile, in termini assoluti, di compensare le spese di giudizio in caso di proscioglimento del convenuto per uno dei motivi indicati dall'art. 31, comma 2, c.g.c., con la conseguente automatica liquidazione, a carico dell'amministrazione di appartenenza, dell'ammontare degli onorari e dei diritti spettanti alla difesa, unitamente alla mancanza di una siffatta clausola generale nell'art. 31, comma 3, c.g.c., si traducono inevitabilmente in una remora, in capo al procuratore regionale, all'esercizio dell'azione di responsabilità in tutti i casi in cui questi non sia e non possa essere certo della condanna, potendo un eventuale proscioglimento tradursi in una ulteriore spesa per l'amministrazione danneggiata anche in situazioni oggettivamente dubbie, che imporrebbero comunque il vaglio giudiziale (come nei molti casi in cui la condotta del convenuto si ponga ai margini dei labili confini della colpa grave).

Di conseguenza, la rigidità di tale divieto, anche a fronte di situazioni processuali in cui il procuratore regionale non possa in alcun modo prevedere *ex ante* l'esito processuale della propria azione, in quanto inevitabilmente condizionato da valutazioni ampiamente discrezionali del giudice, si mostra non solo lesiva del principio di ragionevolezza, di cui all'art. 3 della Costituzione, ma «ridonda anche in violazione del canone del giusto processo (art. 111, primo comma, Cost.) e del diritto alla tutela giurisdizionale (art. 24, primo comma, Cost.) perché la prospettiva della condanna al pagamento delle spese di lite anche in qualsiasi situazione del tutto imprevedibile ed imprevedibile per la parte che agisce o resiste in giudizio può costituire una remora ingiustificata a far valere i propri diritti» (Corte costituzionale, sentenza n. 77 del 2018).

Sotto tale ultimo profilo, infatti, benché il rimborso delle spese legali sia posto a carico dell'amministrazione di appartenenza del convenuto prosciolto, non può ignorarsi il fatto che la missione istituzionale del pubblico ministero contabile nell'esercitare l'azione di responsabilità amministrativa sia quella di curare gli interessi finanziari delle amministrazioni pubbliche asseritamente danneggiate, con la conseguenza che la mera prospettiva di essere possibile «causa» di ulteriori esborsi per le amministrazioni in questione in tutti i casi oggettivamente dubbie, che comunque impongono il vaglio giudiziale, potrebbe disincentivare l'esercizio dell'azione di responsabilità amministrativa in tutti i casi in cui il procuratore regionale non sia certo dell'esito del processo.

45. Le predette criticità, ad avviso del collegio assumono una lesività ancora maggiore, in riferimento a tutti i parametri sopra considerati, in considerazione del fatto che l'art. 31, comma 3, c.g.c., fermo il divieto di cui al precedente comma 2, circoscrive la possibilità di compensare le spese del giudizio a poche tassative ipotesi («soccumbenza reciproca»; «assoluta novità della questione trattata»; «mutamento della giurisprudenza rispetto alle questioni dirimenti»; «definizione del giudizio decidendo soltanto questioni pregiudiziali o preliminari»), senza contemplare la possibilità per il giudice, in caso di gravi ed eccezionali ragioni, ovviamente da motivare ai sensi dell'art. 111, comma 6, della Costituzione, di disporre la compensazione parziale o integrale delle spese.

Muovendo dalle osservazioni formulate dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 77 del 2018, infatti, è possibile affermare che l'«assoluta novità della questione», prevista dalla disposizione censurata, sia di fatto «riconducibile, più in generale, ad una situazione di oggettiva e marcata incertezza, non orientata dalla giurisprudenza. In simmetria è possibile ipotizzare altre analoghe situazioni di assoluta incertezza, in diritto o in fatto, della lite, parimenti riconducibili a «gravi ed eccezionali ragioni»».



Ne consegue «che contrasta con il principio di ragionevolezza [...] aver il legislatore del [2016] tenuto fuori dalle fattispecie nominate, che facoltizzano il giudice a compensare le spese di lite in caso di soccombenza totale, le analoghe ipotesi di sopravvenienze relative a questioni dirimenti e a quelle di assoluta incertezza, che presentino la stessa, o maggiore, gravità ed eccezionalità di quelle tipiche espressamente previste dalla disposizione censurata. La rigidità di tale tassatività ridonda anche in violazione del canone del giusto processo (art. 111, primo comma, Cost.) e del diritto alla tutela giurisdizionale (art. 24, primo comma, Cost.) perché la prospettiva della condanna al pagamento delle spese di lite anche in qualsiasi situazione del tutto impreveduta ed imprevedibile per la parte che agisce o resiste in giudizio può costituire una remora ingiustificata a far valere i propri diritti» (Corte costituzionale, sentenza n. 77 del 2018).

46. In conclusione, per il concorso di tutte le suddette ragioni, il collegio ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto di cui all'art. 31, commi 2 e 3, del codice di giustizia contabile (nel testo approvato dal decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174), in riferimento agli articoli 3, 24, comma 1, e 111, comma 1, della Costituzione, nella parte in cui non prevedono che il giudice, anche in caso di intervenuto proscioglimento nel merito per mancanza di uno degli elementi indicati dall'art. 31, comma 2, c.g.c., possa compensare le spese tra le parti, parzialmente o per intero, qualora sussistano gravi ed eccezionali ragioni, analoghe a quelle tassativamente indicate dall'art. 31, comma 3, c.g.c.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Campania, visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87:

1) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto di cui all'art. 31, commi 2 e 3, del codice di giustizia contabile (nel testo approvato dal decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174), in riferimento agli articoli 3, 24, comma 1, e 111, comma 1, della Costituzione, nella parte in cui non prevede che il giudice, anche in caso di intervenuto proscioglimento nel merito per mancanza di uno degli elementi indicati dall'art. 31, comma 2, c.g.c., possa compensare le spese tra le parti, parzialmente o per intero, qualora sussistano gravi ed eccezionali ragioni, «analoghe» a quelle tassativamente indicate dall'art. 31, comma 3, c.g.c.;

2) ordina che a cura della segreteria della Sezione la presente ordinanza sia notificata ai legali delle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e dispone la trasmissione degli atti, unitamente alle prove delle notificazioni qui ordinate, alla Corte costituzionale.

Così deciso in Napoli, nelle Camere di consiglio del giorno 25 ottobre e 22 novembre 2018.

Il Presidente: SCIASCIA

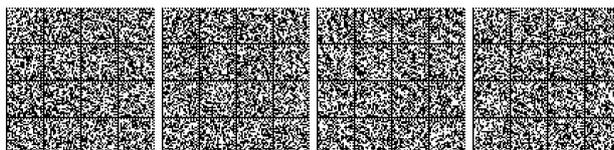
Il consigliere estensore: SCHÜLMERS VON PERNWERTH

19C00138

LEONARDO CIRCELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2019-GUR-022) Roma, 2019 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



MODALITÀ PER LA VENDITA

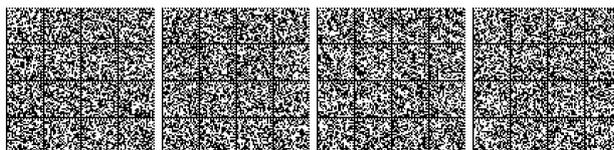
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it**

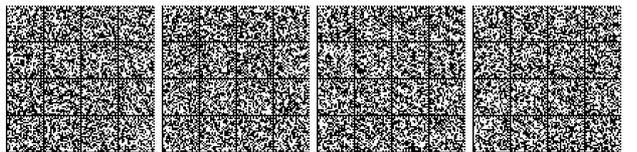
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)

validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

| | | <u>CANONE DI ABBONAMENTO</u> |
|---------------|--|---|
| Tipo A | Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i> | - annuale € 438,00 - semestrale € 239,00 |
| Tipo B | Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)*</i> | - annuale € 68,00 - semestrale € 43,00 |
| Tipo C | Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)*</i> | - annuale € 168,00 - semestrale € 91,00 |
| Tipo D | Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)*</i> | - annuale € 65,00 - semestrale € 40,00 |
| Tipo E | Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)*</i> | - annuale € 167,00 - semestrale € 90,00 |
| Tipo F | Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i> | - annuale € 819,00 - semestrale € 431,00 |

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

| | |
|--|--------|
| Prezzi di vendita: serie generale | € 1,00 |
| serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione | € 1,00 |
| fascicolo serie speciale, concorsi, prezzo unico | € 1,50 |
| supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione | € 1,00 |
| fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico | € 6,00 |

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

*(di cui spese di spedizione € 129,11)**

*(di cui spese di spedizione € 74,42)**

- annuale € **302,47**
- semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

*(di cui spese di spedizione € 40,05)**

*(di cui spese di spedizione € 20,95)**

- annuale € **86,72**
- semestrale € **55,46**

Prezzi di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

| | |
|--|-----------------|
| Abbonamento annuo | € 190,00 |
| Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% | € 180,50 |
| Volume separato (oltre le spese di spedizione) | € 18,00 |

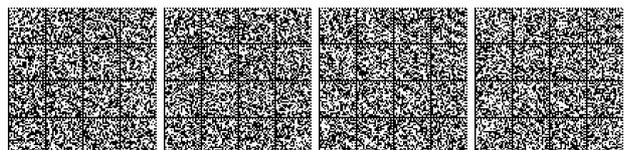
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

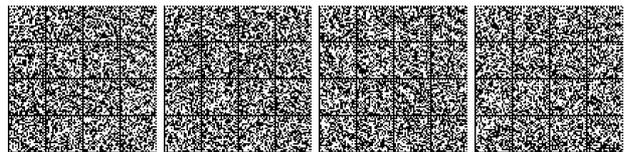
N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

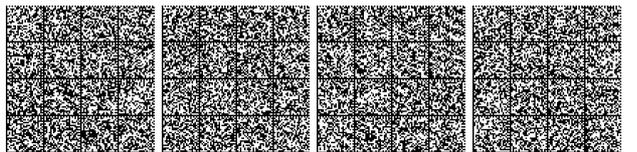
* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca





€ 7,00

