

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 160° - Numero 23

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 5 giugno 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. 131. Sentenza 3 aprile - 29 maggio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale -Sospensione del procedimento con messa alla prova - Possibilità per il giudice di disporre la sospensione qualora, in esito al giudizio, ritenga di dare al fatto una definizione giuridica diversa da quella enunciata nell'imputazione, tale da consentire l'accesso al beneficio.

- Codice di procedura penale, artt. 464-*bis*, comma 2, e 521, comma 1. Pag. 1

N. 132. Sentenza 20 - 29 maggio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Mutamento della persona fisica del giudice nel corso del dibattimento - Obbligo, secondo il diritto vivente, di ripetere l'assunzione della prova testimoniale laddove le parti non consentano alla lettura dei verbali delle dichiarazioni già rese nel dibattimento.

- Codice di procedura penale, artt. 525, comma 2, 526, comma 1, e 511. Pag. 6

N. 133. Sentenza 17 aprile - 29 maggio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Notai - Sanzioni disciplinari -Applicazione automatica della destituzione al notaio che, dopo essere stato sospeso per due volte per violazione dell'art. 147, primo comma, della legge notarile, vi contravviene nuovamente nei dieci anni successivi.

- Legge 16 febbraio 1913, n. 89 (Ordinamento del notariato e degli archivi notarili), art. 147, secondo comma, come sostituito dall'art. 30 del decreto legislativo 1° agosto 2006, n. 249, recante «Norme in materia di procedimento disciplinare a carico dei notai, in attuazione dell'articolo 7, comma 1, lettera e), della legge 28 novembre 2005, n. 246»..... Pag. 12

N. 134. Sentenza 7 - 29 maggio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanzioni amministrative - Pesca - Sanzioni pecuniarie per chi pesca le specie ittiche fuori dai periodi consentiti e per chi esercita la pesca in periodi o orari di divieto o in acque nelle quali la pesca è vietata.

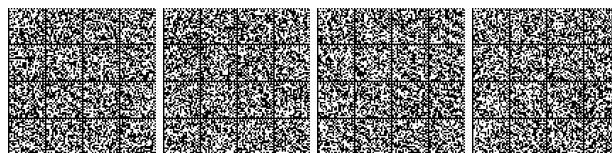
- Legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2018, n. 11, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 27 aprile 2017, n. 28 (Gestione della fauna ittica e disciplina della pesca nelle acque interne)», art. 8. Pag. 18

N. 135. Sentenza 8 - 31 maggio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Spese di giustizia - Procedimento per la dichiarazione dello stato di adottabilità di minori - Anticipazione a carico dell'erario degli onorari e delle spese spettanti al difensore d'ufficio di genitore irreperibile.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», art. 143, comma 1. Pag. 22



N. 136. Ordinanza 17 aprile - 31 maggio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Provvedimenti conseguenti alla cancellazione di FinPiemonte S.p.A. dall'albo degli intermediari finanziari autorizzati, tenuto dalla Banca d'Italia.

- Legge della Regione Piemonte 29 giugno 2018, n. 7 (Disposizioni urgenti in materia di bilancio di previsione finanziario 2018-2020), art. 22, commi 1, 2 e 3.....

Pag. 25

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 44. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'11 marzo 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Stampa - Norme della Regione Molise - Norma di interpretazione autentica del comma 3 dell'art. 5 della legge regionale n. 11 del 2015 recante «Disciplina del sostegno all'editoria locale» - Divieto di cumulo del contributo regionale con contributi erogati da altro ente pubblico - Previsione che la disposizione debba essere interpretata nel senso che i contributi erogati dalla legge regionale, aventi l'obiettivo di rafforzare l'esercizio della professione giornalistica nell'ambito dell'informazione regionale, sono erogati a titolo non identico rispetto a quelli erogati dallo Stato.

- Legge della Regione Molise 24 dicembre 2018, n. 15 (Interpretazione autentica del comma 3 dell'art. 5 della legge regionale 20 maggio 2015, n. 11).....

Pag. 27

N. 45. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'11 marzo 2019 (della Provincia autonoma di Bolzano)

Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Legge di bilancio 2019 - Misure quantitative per la realizzazione degli obiettivi programmatici - Anticipazioni di liquidità agli enti territoriali e rispetto dei tempi di pagamento dei debiti commerciali - Enti del Servizio sanitario nazionale - Individuazione di un obiettivo specifico di risultato per la dirigenza sanitaria - Relazione al Tavolo di verifica per gli adempimenti di cui all'art. 12 dell'intesa del 23 marzo 2005.

- Legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), art. 1, commi 865 e 866.

Pag. 30

N. 46. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'11 marzo 2019 (della Regione Puglia)

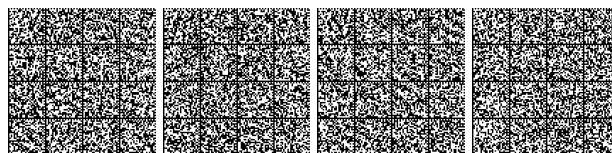
Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2019 - Attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di un contributo, per l'anno 2019 e per l'anno 2020, per rilanciare e accelerare gli investimenti pubblici - Concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto ordinario - Omessa previsione dell'assegnazione alle Regioni, subentrante nell'esercizio delle funzioni non fondamentali delle Province e delle Città metropolitane, delle relative risorse.

- Legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), art. 1, commi 833, 835 e 841; e art. 3, in combinato disposto con la Tabella 2, Missione 2.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2019 - Attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di un contributo, per l'anno 2019 e per l'anno 2020, per rilanciare e accelerare gli investimenti pubblici - Concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto ordinario - Omessa previsione del trasferimento alle Regioni delle risorse inerenti il minor gettito IRAP conseguente all'applicazione della misura prevista dall'art. 1, comma 20, della legge n. 190 del 2014.

- Legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), art. 1, commi 833, 835 e 841; e art. 3, in combinato disposto con la Tabella 2, Missione 2, Programma 3.

Pag. 35



- N. 47. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 marzo 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Bilancio di previsione triennale 2019-2021 - Approvazione degli stati di previsione delle entrate e delle spese - Determinazione del contributo alla finanza pubblica a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali.**
- Legge della Regione autonoma Sardegna 28 dicembre 2018, n. 49 (Bilancio di previsione triennale 2019-2021), art. 1, in particolare comma 1..... Pag. 39
- N. 48. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 15 marzo 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Appalti pubblici - Norme della Regione Toscana - Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2018 - Disposizioni per la semplificazione amministrativa delle procedure negoziate sotto soglia - Modifiche all'art. 35-ter della legge regionale n. 38 del 2007.**
- Impiego pubblico - Norme della Regione Toscana - Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2018 - Mobilità dei dirigenti - Modifiche all'art. 18 della legge regionale n. 1 del 2009.**
- Opere pubbliche - Procedimento amministrativo - Norme della Regione Toscana - Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2018 - Interventi, progetti e opere oggetto di dibattito pubblico - Modifiche all'art. 8 della legge regionale n. 46 del 2013.**
- Legge della Regione Toscana 7 gennaio 2019, n. 3 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2018), artt. 2, commi 1 e 2, 11 e 18; «nonché, in via consequenziale» legge della Regione Toscana 2 agosto 2013, n. 46 (Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali), art. 8, commi 5 e 6..... Pag. 42
- N. 79. Ordinanza del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana del 15 ottobre 2018
- Assistenza e solidarietà sociale - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni sulle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) - Procedimento per la fusione e, in via subordinata, per l'estinzione delle IPAB - Previsione, nel caso di estinzione, della devoluzione dei beni patrimoniali dell'istituzione al Comune territorialmente competente, che assorbe anche il personale dipendente.**
- Legge della Regione Siciliana 9 maggio 1986, n. 22 (Riordino dei servizi e delle attività socio-assistenziali in Sicilia), art. 34..... Pag. 49
- N. 80. Ordinanza del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana del 20 febbraio 2019
- Assistenza e solidarietà sociale - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni sulle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) - Procedimento per la fusione e, in via subordinata, per l'estinzione delle IPAB - Previsione, nel caso di estinzione, della devoluzione dei beni patrimoniali dell'istituzione al Comune territorialmente competente, che assorbe anche il personale dipendente.**
- Legge della Regione Siciliana 9 maggio 1986, n. 22 (Riordino dei servizi e delle attività socio-assistenziali in Sicilia), art. 34..... Pag. 55
- N. 81. Ordinanza del Tribunale di Novara del 19 dicembre 2018
- Processo penale - Dibattimento - Modifica della imputazione - Facoltà del pubblico ministero di procedere all'emissione del decreto penale di condanna - Mancata previsione.**
- Codice di procedura penale, artt. 516 e 517..... Pag. 61



- N. 82. Ordinanza della Corte d'appello di Milano del 30 gennaio 2019
Procedimento civile - Impugnazioni - Ipotesi di rimessione della causa al giudice di primo grado - Mancata previsione delle ipotesi di difetto del contraddittorio o di lesione al diritto di difesa di una delle parti.
— Codice di procedura civile, art. 354. Pag. 62
- N. 83. Ordinanza del G.U.P. del Tribunale di Reggio Emilia del 31 gennaio 2019
Reati e pene - Tolleranza abituale della prostituzione - Favoreggiamento della prostituzione - Configurazione delle fattispecie quale illecito penale - Applicazione anche alla prostituzione volontariamente e consapevolmente esercitata.
— Legge 20 febbraio 1978 (*recte*: 1958), n. 75 (Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui), art. 3, comma 1, numero 3 e numero 8, prima parte. Pag. 65



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 131

Sentenza 3 aprile - 29 maggio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale -Sospensione del procedimento con messa alla prova - Possibilità per il giudice di disporre la sospensione qualora, in esito al giudizio, ritenga di dare al fatto una definizione giuridica diversa da quella enunciata nell'imputazione, tale da consentire l'accesso al beneficio.

– Codice di procedura penale, artt. 464-*bis*, comma 2, e 521, 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, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

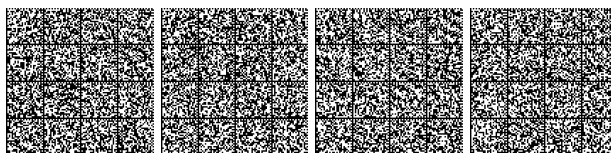
nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 464-*bis*, comma 2, e 521, comma 1, del codice di procedura penale, promosso dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Catania, nel procedimento penale a carico di M. L.P., con ordinanza del 13 dicembre 2017, iscritta al n. 92 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2018.

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

udito nella camera di consiglio del 3 aprile 2019 il Giudice relatore Francesco Viganò.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 13 dicembre 2017, il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Catania ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24, secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 464-*bis*, comma 2, e 521, comma 1, del codice di procedura penale, nella parte in cui tali disposizioni «non prevedono la possibilità di disporre la sospensione del procedimento con messa alla prova ove, in esito al giudizio, il fatto di reato venga, su sollecitazione del medesimo imputato, diversamente qualificato dal giudice così da rientrare in uno di quelli contemplati dal primo comma dell'art. 168-*bis*» del codice penale.



1.1.- Il giudice *a quo* espone che M. L.P. è imputato dei delitti di cui agli artt. 81, secondo comma, cod. pen. e 73, comma 1, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), per aver detenuto e ceduto, con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, marijuana e cocaina.

Nel corso dell'udienza preliminare, svoltasi il 12 luglio 2017, il difensore aveva chiesto, previa diversa qualificazione delle condotte di reato contestate ai sensi del comma 5 dell'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990, la sospensione del processo con messa alla prova, depositando richiesta di elaborazione del programma di trattamento ai sensi dell'art. 464-bis cod. proc. pen. inoltrata all'ufficio esecuzione penale esterna territorialmente competente.

Tale istanza era, tuttavia, stata rigettata, in quanto la pena editale prevista per il reato contestato non consentiva l'accesso alla sospensione del procedimento con messa alla prova.

Il difensore, munito di procura speciale, aveva quindi chiesto di definire il giudizio con rito abbreviato.

Alla successiva udienza dell'8 novembre 2017, fissata per la discussione del giudizio abbreviato, il difensore aveva ribadito nelle proprie conclusioni la precedente istanza di diversa qualificazione del fatto ascritto a M. L.P. ai sensi del comma 5 dell'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990, chiedendo nuovamente la sospensione del processo con messa alla prova dell'imputato.

1.2.- Rileva il rimettente che le risultanze degli atti di indagine comproverebbero la responsabilità di M. L.P. per una «pluralità di fatti di spaccio di lieve entità», come tali effettivamente qualificabili ai sensi del comma 5 - anziché del comma 1 - dell'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990.

Osserva il giudice *a quo* che, nell'attuale elaborazione giurisprudenziale, è incontroverso che il potere del giudice di attribuire in sentenza al fatto contestato una definizione giuridica diversa da quella enunciata nella imputazione, previsto dall'art. 521, comma 1, cod. proc. pen., sia esercitabile anche con la sentenza emessa all'esito del giudizio abbreviato (è citata, in proposito, Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 26 settembre-22 ottobre 1996, n. 9213).

Sulla base, allora, della riqualificazione dei fatti ai sensi del comma 5 dell'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990, che prevede la pena massima di quattro anni di reclusione, l'imputato avrebbe ben potuto beneficiare della sospensione del processo con messa alla prova, trattandosi «di giovane incensurato [...] e non ricorrendo, altresì, alcuna delle cause di esclusione di cui all'art. 168, commi 4 e 5, c.p.». Tuttavia, la concessione del beneficio non sarebbe più possibile in questa fase, stante l'avvenuto superamento del limite temporale fissato dall'art. 464-bis, comma 2, cod. proc. pen. per la proposizione della relativa richiesta.

1.3.- Il giudice *a quo* dubita, tuttavia, che tale preclusione - discendente dal combinato disposto degli artt. 464-bis, comma 2, e 521, comma 1, cod. proc. pen. - sia compatibile con gli artt. 24, secondo comma, e 3 Cost.

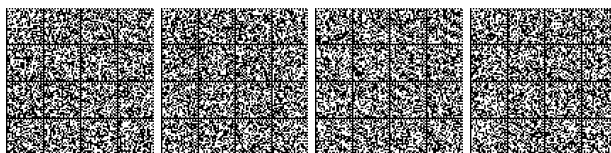
Osserva il rimettente che un tema analogo era stato affrontato da questa Corte nella sentenza n. 530 del 1995, che aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 516 e 517 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedevano la facoltà dell'imputato di proporre domanda di oblazione relativamente al fatto diverso e al reato concorrente contestati in dibattimento, indipendentemente dal carattere «patologico» o «fisiologico» della nuova contestazione.

Rammenta ancora il giudice *a quo* che tali rilievi erano stati di seguito recepiti dal legislatore che, con l'art. 53, comma 1, lettera c), della legge 16 dicembre 1999, n. 479 (Modifiche alle disposizioni sul procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica e altre modifiche al codice di procedura penale. Modifiche al codice penale e all'ordinamento giudiziario. Disposizioni in materia di contenzioso civile pendente, di indennità spettanti al giudice di pace e di esercizio della professione forense), aveva aggiunto un comma 4-bis all'art. 141 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, allegate al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, in forza del quale «[i]n caso di modifica dell'originaria imputazione in altra per la quale sia ammissibile l'oblazione, l'imputato è rimesso in termini per chiedere la medesima [...]».

Proprio grazie a tale intervento normativo si sarebbe consolidato «un indirizzo giurisprudenziale che consente il ricorso all'oblazione anche nel caso in cui la differente definizione giuridica del fatto, così reso compatibile con l'accesso al rito, costituisca l'oggetto di una decisione assunta dal giudice in sede di definizione del procedimento», salvo l'onere dell'imputato di «formulare istanza di ammissione all'oblazione in rapporto alla diversa qualificazione che contestualmente solleciti al giudice di definire» (è citata Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 26 giugno-22 luglio 2014, n. 32351).

Tale soluzione interpretativa, tuttavia, non sarebbe praticabile nella ipotesi di sospensione del procedimento con messa alla prova, in difetto di una norma equivalente al comma 4-bis dell'art. 141 norme att. cod. proc. pen.

Una tale disciplina si porrebbe in contrasto con gli artt. 24, secondo comma, e 3 Cost., in quanto la preclusione per l'imputato di accedere ad una modalità anticipata di definizione del procedimento sarebbe «indubbiamente lesiva del diritto di difesa nonché priva di razionale giustificazione», non essendo riconducibile ad una libera scelta dell'imputato o ad una inerzia al medesimo addebitabile.



Le disposizioni censurate, in particolare, determinerebbero «una ingiustificata disparità di trattamento di situazioni identiche [...] giacché dipendente - piuttosto che da una scelta difensiva - dalla qualificazione giuridica del fatto di volta effettuata dal pubblico ministero»; ciò che comporterebbe «un vizio di irragionevolezza della disciplina impugnata, con ulteriore violazione dell'art. 3 Cost. poiché [...] ricollega alle scelte del pubblico ministero la facoltà dell'imputato di accedere ad un rito (o, meglio, ad un "meccanismo di definizione anticipata del procedimento") il cui esito positivo consentirebbe, addirittura, di estinguere il reato».

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

Eccepisce, in via preliminare, l'Avvocatura generale dello Stato che il giudice *a quo* avrebbe insufficientemente motivato la rilevanza della questione, non avendo precisato perché il fatto debba ritenersi diversamente qualificato e non si tratti piuttosto di un fatto diverso rispetto a quello originariamente contestato.

Nel contesto normativo successivo alla entrata in vigore della legge 16 maggio 2014, n. 79 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 marzo 2014, n. 36, recante disposizioni urgenti in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, nonché di impiego di medicinali meno onerosi da parte del Servizio sanitario nazionale), infatti, il fatto di lieve entità di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990 non costituirebbe più lo stesso reato previsto nella ipotesi "ordinaria" e non vi sarebbe più continuità sanzionatoria tra le due fattispecie.

Il giudice rimettente, inoltre, non avrebbe considerato che, in caso di richiesta di sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato, il giudice è tenuto a verificare la correttezza della qualificazione giuridica attribuita al fatto dall'accusa e può, ove la ritenga non corretta, modificarla, traendone i conseguenti effetti sul piano della ricorrenza o meno dei presupposti dell'istituto (è citata Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 20 ottobre 2015-3 febbraio 2016, n. 4527).

A tal fine, conformemente a quanto ritenuto da questa Corte nella sentenza n. 91 del 2018, sarebbe consentito al giudice di prendere visione degli atti del fascicolo del pubblico ministero, restituendoli per l'ulteriore corso in caso di pronuncia negativa sulla concessione o sull'esito della messa alla prova.

Il giudice rimettente, pertanto, non avrebbe compiuto un accurato esame delle opzioni interpretative rese possibili dal contesto normativo in cui si collocano le norme censurate.

Una interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni censurate sarebbe stata possibile alla luce della giurisprudenza di questa Corte sulla facoltà dell'imputato di chiedere il patteggiamento o il giudizio abbreviato dopo nuove contestazioni in fase dibattimentale, fondate su elementi già risultanti dagli atti di indagine al momento dell'esercizio dell'azione penale o collegate alle risultanze dell'istruzione dibattimentale, a norma degli artt. 516 e 517 cod. proc. pen.

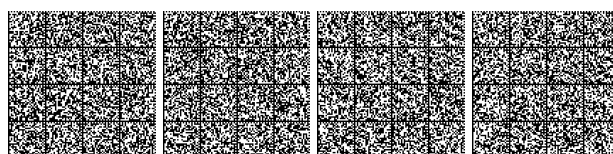
Tale elaborazione giurisprudenziale sarebbe, peraltro, alla base della recente sentenza n. 141 del 2018, con la quale questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 24 Cost., l'art. 517 cod. proc. pen., nella parte in cui, in seguito alla nuova contestazione di una circostanza aggravante, non prevede la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento la sospensione del procedimento con messa alla prova.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Catania ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24, secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 464-bis, comma 2, e 521, comma 1, del codice di procedura penale, nella parte in cui tali disposizioni «non prevedono la possibilità di disporre la sospensione del procedimento con messa alla prova ove, in esito al giudizio, il fatto di reato venga, su sollecitazione del medesimo imputato, diversamente qualificato dal giudice così da rientrare in uno di quelli contemplati dal primo comma dell'art. 168-bis» del codice penale.

2.- L'Avvocatura generale dello Stato eccepisce, anzitutto, l'inammissibilità delle questioni sotto il profilo dell'insufficiente motivazione della loro rilevanza. Nel caso di specie, non si tratterebbe in effetti di una diversa qualificazione, ai sensi dell'art. 521, comma 1, cod. proc. pen., dello stesso fatto originariamente contestato dal pubblico ministero, bensì dell'emersione di un fatto diverso.

L'eccezione è infondata.



Dal mero confronto tra il capo di imputazione e la pur sintetica descrizione, contenuta nell'ordinanza di rimessione, delle risultanze istruttorie, non emerge infatti alcuna diversità tra i fatti storici di detenzione e cessione di marijuana e cocaina descritti nel decreto che dispone il giudizio, e quelli che l'imputato - sulla base degli atti di indagine - risulta effettivamente avere commesso; bensì - esclusivamente - una diversità nella qualificazione giuridica da parte del giudice rispetto a quella originariamente ipotizzata dal pubblico ministero, in ragione della modesta quantità delle sostanze stupefacenti detenute e cedute dall'imputato, con conseguente sussumibilità dei fatti contestati e accertati nella più favorevole fattispecie prevista dal comma 5 dell'art. 73 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), anziché in quella più grave disciplinata dal comma 1. Tale situazione è per l'appunto disciplinata - come esattamente ritenuto dal giudice *a quo* - dall'art. 521, comma 1, cod. proc. pen., pacificamente applicabile anche al giudizio abbreviato (Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 20 gennaio 1992, n. 477).

3.- L'Avvocatura generale dello Stato eccepisce, inoltre, che il giudice *a quo* non avrebbe esperito alcun tentativo di interpretazione costituzionalmente orientata della disciplina censurata.

L'eccezione è, parimenti, infondata.

Il rimettente ha, in effetti, motivatamente escluso che una tale interpretazione sia possibile, deducendo dall'assenza di una disposizione equivalente all'art. 141, comma 4-*bis*, delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, allegate al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, l'impraticabilità di una remissione in termini dell'imputato per la richiesta di ammissione alla sospensione del processo con messa alla prova in caso di diversa qualificazione del fatto a conclusione del giudizio abbreviato. Tanto basta ai fini dell'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale proposte, attenendo invece al merito la valutazione se delle disposizioni censurate possa in effetti darsi una lettura conforme a Costituzione (*ex plurimis*, sentenze n. 135 del 2018, n. 255 e n. 53 del 2017).

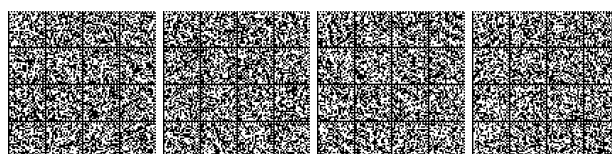
4.- Nel merito, le questioni non sono fondate.

Il rimettente muove, infatti, dal presupposto interpretativo che il combinato disposto delle disposizioni censurate precluderebbe al giudice di ammettere l'imputato alla sospensione del processo con messa alla prova, anche nell'ipotesi in cui questi ne abbia formulato richiesta entro i termini di cui all'art. 464-*bis* cod. proc. pen., ma tale richiesta sia stata respinta in ragione dell'incompatibilità del beneficio con i limiti di pena previsti dalla norma incriminatrice ai sensi della quale il pubblico ministero aveva qualificato il fatto contestatogli, incompatibilità - peraltro - successivamente venuta meno in seguito alla diversa qualificazione del fatto compiuta dal giudice ai sensi dell'art. 521, comma 1, cod. proc. pen., in esito al giudizio abbreviato.

Tale interpretazione, tuttavia, non è l'unica possibile.

4.1.- La giurisprudenza di legittimità ha, anzitutto, ripetutamente affermato che, in caso di richiesta di sospensione del processo con messa alla prova presentata dall'imputato entro i termini previsti dall'art. 464-*bis* cod. proc. pen., il giudice è tenuto a verificare la correttezza della qualificazione giuridica attribuita al fatto dall'accusa ed eventualmente a modificarla, ove non la ritenga corretta, traendone le conseguenze sul piano della ricorrenza del beneficio in parola (Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenze 8 maggio-31 luglio 2018, n. 36752 e 20 ottobre 2015-3 febbraio 2016, n. 4527).

Recenti pronunce della Corte di cassazione hanno, inoltre, ritenuto che la celebrazione del giudizio di primo grado nelle forme del rito abbreviato non precluda all'imputato la possibilità di dedurre, in sede di appello, il carattere ingiustificato del diniego, da parte del giudice di primo grado, della richiesta di sospensione con messa alla prova (Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 18 settembre-8 ottobre 2018, n. 44888; sezione terza penale, sentenza 15 febbraio-2 luglio 2018, n. 29622). Tale recente orientamento non è, invero, incontrastato, altre pronunce avendo invece ritenuto la sussistenza di una tale preclusione, essenzialmente sulla base dell'argomento dell'alternatività tra il beneficio in parola e il rito abbreviato; di talché, una volta che l'imputato abbia formulato, dopo il rigetto della richiesta di sospensione del processo con messa alla prova, una domanda di giudizio abbreviato, egli non potrebbe più riproporre la prima richiesta, secondo il principio "*electa una via, non datur recursum ad alteram*" (Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 3 luglio-27 settembre 2018, n. 42469; sezione sesta penale, sentenza 28 marzo-9 maggio 2017, n. 22545; sezione terza penale, sentenza 19 ottobre 2016-30 gennaio 2017, n. 4184). A tale argomento è stato, tuttavia, plausibilmente replicato che la domanda di giudizio abbreviato conseguente al rigetto della richiesta, formulata in via principale, di ammissione alla sospensione del processo con messa alla prova previa riqualificazione del fatto contestato deve necessariamente intendersi come presentata con riserva; e più in particolare con riserva di gravame, in sede di appello, contro il provvedimento di diniego del beneficio già richiesto in via principale, che non può pertanto intendersi come implicitamente rinunciato all'atto della richiesta del rito abbreviato (in questo senso, le sopra citate Cass., n. 44888 e n. 29622 del 2018).



Se dunque, in base al menzionato recente orientamento della Corte di cassazione, il giudice di appello investito dell'impugnazione contro una sentenza di condanna resa in sede di giudizio abbreviato può ammettere l'imputato alla sospensione del processo con messa alla prova, allorché ritenga ingiustificato il diniego opposto dal giudice di primo grado a tale richiesta, a fortiori una tale possibilità dovrà essere riconosciuta allo stesso giudice di primo grado, allorché - in esito al giudizio - riscontri che il proprio precedente diniego era ingiustificato, sulla base della riqualificazione giuridica del fatto contestato cui lo abilita l'art. 521, comma 1, cod. proc. pen., quando l'imputato abbia dal canto suo richiesto il beneficio entro i termini indicati dall'art. 464-bis, comma 2, cod. proc. pen.

Una tale soluzione risponde a ovvie ragioni di economia processuale, e segnatamente al fine di evitare la celebrazione di un giudizio in grado di appello finalizzato esclusivamente a consentire all'imputato di conseguire un risultato che ben potrebbe essergli assicurato dal giudice di primo grado, previa semplice revoca della precedente ordinanza di rigetto della richiesta di sospensione del processo con messa alla prova.

4.2.- La conclusione appena raggiunta non solo non trova alcun ostacolo nel tenore letterale delle disposizioni censurate, ma appare altresì l'unica in grado di assicurare un risultato ermeneutico compatibile con i parametri costituzionali invocati dal rimettente.

Questa Corte ha già affermato, in una con la giurisprudenza della Corte di cassazione (sezioni unite penali, sentenza 31 marzo-1° settembre 2016, n. 36272), che lo speciale procedimento di sospensione del processo con messa alla prova costituisce un vero e proprio rito alternativo (sentenze n. 91 del 2018 e n. 240 del 2015), in grado di assicurare significativi benefici in termini sanzionatori all'imputato in cambio - tra l'altro - di una sua rinuncia a esercitare nella loro piena estensione i propri diritti di difesa in un processo ordinario.

Coerentemente con l'affermazione, risalente a epoca immediatamente successiva all'introduzione del vigente codice di procedura penale, secondo cui «[l]a richiesta di riti alternativi “costituisce [...] una modalità, tra le più qualificanti (sentenza n. 148 del 2004), di esercizio del diritto di difesa (*ex plurimis*, sentenze n. 219 del 2004, n. 70 del 1996, n. 497 del 1995 e n. 76 del 1993)” (sentenza n. 237 del 2012)» (sentenza n. 141 del 2018), questa Corte ha più volte dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni del codice di rito nella parte in cui non consentivano all'imputato di essere rimesso in termini al fine di esercitare la propria eventuale opzione per un rito alternativo allorché, in esito al giudizio celebrato con rito ordinario, gli venisse contestato un fatto nuovo o un reato concorrente che risultava già dagli atti di indagine al momento dell'esercizio dell'azione penale, e che pertanto il pubblico ministero ben avrebbe potuto contestargli già in quel momento, sì da porlo in condizione di esercitare il proprio diritto di difesa in merito alla scelta del rito (in particolare, sentenza n. 265 del 1994, in relazione al patteggiamento, e sentenza n. 333 del 2009, in relazione al rito abbreviato).

Una situazione a ben vedere non dissimile è quella che ricorre nel caso di specie, in cui - sulla base dell'interpretazione delle disposizioni censurate fatta propria dal rimettente - l'imputato si vedrebbe negata la possibilità di esercitare il proprio diritto di difesa, sotto lo specifico profilo della scelta di un rito alternativo e dei connessi benefici in termini sanzionatori, in conseguenza dell'erroneo apprezzamento da parte del pubblico ministero - al momento della formulazione dell'imputazione - circa la qualificazione giuridica del fatto contestatogli, laddove tale erronea qualificazione, pur immediatamente contestata dalla difesa, sia stata rilevata dal giudice soltanto in esito al giudizio.

Un tale pregiudizio al diritto di difesa - che si risolverebbe in un evidente vulnus dell'art. 24, secondo comma, Cost., oltre che dello stesso principio di eguaglianza - non è però univocamente imposto dalle disposizioni censurate dal rimettente, che ben si prestano a essere interpretate in modo da evitare quel risultato; sì da consentire, in particolare, al giudice di ammettere l'imputato al rito alternativo che egli aveva a suo tempo richiesto entro i termini di legge, e di garantirgli in tal modo i benefici sanzionatori connessi a tale rito, assicurando che l'errore compiuto dalla pubblica accusa non si risolva in un irreparabile pregiudizio a suo danno. E ciò indipendentemente dalla possibilità di conseguire o meno, nel caso concreto, un effetto deflattivo sul carico della giustizia penale, a cui tra l'altro mirano i procedimenti speciali in parola.

4.3.- Applicando dunque tali principi nel caso di specie, il giudice *a quo* ben avrebbe potuto non solo concedere il beneficio della sospensione del processo con messa alla prova direttamente in sede di udienza preliminare, previa riqualificazione del fatto contestato dal pubblico ministero sulla base degli elementi probatori disponibili; ma avrebbe altresì potuto, una volta avvedutosi - in esito al giudizio abbreviato - dell'erronea qualificazione giuridica dei fatti contestati all'imputato, revocare il proprio precedente provvedimento di diniego della sospensione del processo con messa alla prova, e ammettere conseguentemente al beneficio l'imputato, che ne aveva fatto rituale richiesta entro i termini di cui all'art. 464-bis cod. proc. pen., senza necessità di sollecitare il presente incidente di costituzionalità.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 464-bis, comma 2, e 521, comma 1, del codice di procedura penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 24, secondo comma, della Costituzione, dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Catania, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 aprile 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*Francesco VIGANÒ, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 29 maggio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190131

N. 132

Sentenza 20 - 29 maggio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Mutamento della persona fisica del giudice nel corso del dibattimento - Obbligo, secondo il diritto vivente, di ripetere l'assunzione della prova testimoniale laddove le parti non consentano alla lettura dei verbali delle dichiarazioni già rese nel dibattimento.

– Codice di procedura penale, artt. 525, comma 2, 526, comma 1, e 511.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

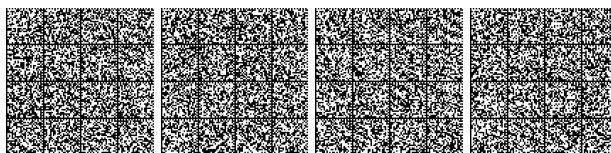
Presidente: Giorgio LATTANZI;

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 degli artt. 511, 525, comma 2, e 526, comma 1, del codice di procedura penale, promosso dal Tribunale ordinario di Siracusa, sezione unica penale, nel procedimento penale a carico di P.S. V. e altri, con ordinanza del 12 marzo 2018, iscritta al n. 114 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Udito nella camera di consiglio del 3 aprile 2019 il Giudice relatore Francesco Viganò.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 12 marzo 2018 il Tribunale ordinario di Siracusa, sezione unica penale, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 511, 525, comma 2, e 526, comma 1, del codice di procedura penale, chiedendo a questa Corte di valutare «se i medesimi siano costituzionalmente illegittimi in relazione all'art. 111 della Costituzione, se interpretati nel senso che ad ogni mutamento della persona fisica di un giudice, la prova possa ritenersi legittimamente assunta solo se i testimoni già sentiti nel dibattimento, depongano nuovamente in aula davanti al giudice-persona fisica che deve deliberare sulle medesime circostanze o se invece ciò debba avvenire solo allorquando non siano violati i principi costituzionali della effettività e della ragionevole durata del processo».

L'ordinanza di remissione è stata pronunciata nel processo penale a carico di P.S. V., B. S., G. S. e F. S., dirigenti aziendali imputati dei delitti di cui agli artt. 416 (associazione per delinquere), 340 (interruzione di ufficio, servizio pubblico o servizio di pubblica necessità) e 629 (estorsione) del codice penale (quest'ultimo - nella prospettiva accusatoria - commesso in danno di diversi lavoratori dipendenti).

2.- In punto di rilevanza delle questioni, il giudice rimettente espone anzitutto:

- che nel processo *a quo*, dopo la costituzione delle parti civili, avvenuta alle udienze del 6 dicembre 2007 e del 12 giugno 2008, l'istruzione dibattimentale si è svolta, mediante escussione dei testimoni, alle udienze del 17 giugno 2010, del 18 novembre 2010, del 26 maggio 2011, del 29 settembre 2011 e del 26 gennaio 2012;

- che, dopo un primo mutamento della composizione del collegio giudicante, stante il mancato consenso dei difensori degli imputati alla lettura, ai sensi dell'art. 511 cod. proc. pen., dei verbali delle deposizioni testimoniali già assunte in dibattimento, si è reso necessario disporre la rinnovazione dell'escussione testimoniale;

- che altri testimoni sono stati sentiti alle udienze del 18 marzo 2013, del 13 maggio 2013 e del 27 gennaio 2014;

- che è poi intervenuto un ulteriore mutamento della composizione dell'organo giudicante, così che l'escussione dei testimoni è stata ripetuta all'udienza del 16 marzo 2015;

- che, successivamente, la composizione del collegio è mutata più volte, con conseguente necessità di rinnovare - fino a sei volte - l'escussione dei testimoni.

Osserva a questo punto il giudice *a quo* che, a seguito dell'ennesimo mutamento dell'organo giudicante, e dell'opposizione dei difensori degli imputati - espressa all'udienza del 5 febbraio 2018 - alla lettura delle dichiarazioni testimoniali in precedenza rese, procedere ora alla citazione e all'escussione di tutti testimoni comporterebbe inevitabilmente la prescrizione definitiva di tutti i reati, «con insanabile pregiudizio anche delle istanze civilistiche delle parti civili». Solo ove si ritenesse consentita la lettura, ai sensi dell'art. 511 cod. proc. pen., delle dichiarazioni già rese dai testimoni, sarebbe invece possibile pervenire a una pronuncia di merito.

3.- Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni, il Tribunale di Siracusa rileva che la richiesta delle difese degli imputati di integrale rinnovazione dell'istruzione dibattimentale si fonda sul combinato disposto degli artt. 525, comma 2, e 526, comma 1, cod. proc. pen., i quali rispettivamente prevedono la partecipazione alla deliberazione della sentenza degli stessi giudici che hanno partecipato al dibattimento e il divieto di utilizzazione, ai fini della deliberazione, di prove diverse da quelle legittimamente acquisite nel dibattimento.

Il giudice *a quo* dubita, tuttavia, della legittimità costituzionale di tali disposizioni, lette in combinato disposto con l'art. 511 cod. proc. pen., il quale prevede che la lettura dei verbali di dichiarazioni, contenute nel fascicolo del dibattimento, sia disposta solo dopo l'esame della persona che le ha rese, a meno che l'esame non abbia luogo.

3.1.- Le norme censurate, ove interpretate nel senso di imporre indefettibilmente la rinnovazione dell'escussione dei testimoni in caso di mutamento della persona fisica del giudice, violerebbero, anzitutto, il canone della ragionevole durata del processo, di cui all'art. 111, secondo comma, Cost.

L'obbligo di risentire, a richiesta delle parti, i testimoni già escussi in dibattimento in corrispondenza di ogni mutamento della composizione del collegio giudicante sarebbe infatti suscettibile di dilatare i tempi del processo sino a una durata potenzialmente «infinita». L'abnorme allungamento dei tempi processuali, poi, combinandosi con il meccanismo della prescrizione dei reati, comporterebbe «lo svilimento assoluto del processo penale».

Il rimettente evidenzia come, nella prassi, il rispetto dell'oralità e dell'immediatezza del processo penale, cui si ispira la disciplina censurata, sia solo formale, atteso che i testimoni, sovente nuovamente escussi a distanza di anni dall'inizio del processo, si limitano a confermare quanto in precedenza dichiarato. Nel giudizio *a quo*, poi, la richiesta degli imputati di rinnovare l'audizione dei testimoni sarebbe stata esercitata con modalità abusive e meramente strumentali all'allungamento dei tempi del processo, fino alla prescrizione dei reati contestati. Nessuna domanda - osserva il rimettente - è stata infatti posta dalle difese ai testimoni riconvocati, i quali, esaminati dal pubblico ministero, hanno semplicemente confermato la precedente deposizione.



A fronte di un simile scenario, la compressione del canone della ragionevole durata del processo, di cui all'art. 111, secondo comma, Cost., non potrebbe trovare alcuna giustificazione.

Solo interpretando le disposizioni censurate nel senso di escludere che esse impongano indefettibilmente la rinnovazione dell'escussione dei testimoni in caso di mutamento della persona fisica del giudice, sarebbe, invece, possibile affermarne la conformità all'art. 111, secondo comma, Cost.

E invero - sottolinea il rimettente - il codice di rito contempla diverse ipotesi di utilizzabilità, ai fini della decisione, di atti di natura probatoria formati davanti a un diverso giudice, quali gli atti di cui si dà lettura ai sensi dell'art. 511 cod. proc. pen., le risultanze dell'incidente probatorio di cui all'art. 392 cod. proc. pen., nonché le prove acquisite in altro procedimento, ai sensi dell'art. 238 cod. proc. pen. In particolare, a fronte dell'utilizzabilità dei verbali di prove testimoniali assunte in altro procedimento, sarebbe del tutto irragionevole concludere per l'inutilizzabilità dei verbali delle prove assunte nel medesimo procedimento, nei confronti dello stesso imputato ed alla presenza dello stesso difensore. La non coincidenza tra giudice che assume la prova testimoniale e giudice che decide sarebbe, pertanto, eventualità ammessa dallo stesso codice di rito.

Con riferimento alla prova testimoniale, d'altra parte, sarebbe possibile interpretare le disposizioni censurate, alla luce del canone di ragionevole durata del processo di cui all'art. 111, secondo comma, Cost., nel senso che, una volta rispettato il principio del contraddittorio in sede di prima assunzione della prova dichiarativa, il mutamento dell'organo giudicante renda «possibile (ed anzi doveroso)» ripetere l'escussione dei testimoni, solo nella misura in cui la durata del processo di primo grado non ecceda il limite di ragionevolezza, individuato dalla legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile) in tre anni. Ove tale limite sia stato superato, «la prova testimoniale (già validamente assunta nel contraddittorio delle parti dinanzi ad un giudice terzo ed imparziale) non potrà essere ripetuta e di essa dovrà essere data lettura ex art. 511 c.p.p.».

Tale soluzione rappresenterebbe, ad avviso del giudice *a quo*, un adeguato bilanciamento tra principi di oralità e immediatezza del processo penale, peraltro non espressamente menzionati in Costituzione, e il canone della ragionevole durata del processo di cui all'art. 111, secondo comma, Cost.

3.2.- In secondo luogo, il Tribunale di Siracusa ritiene che il riconoscimento di un diritto incondizionato dell'imputato di chiedere la rinnovazione dell'escussione dei testimoni contrasti con il principio costituzionale dell'effettività del processo, riconosciuto da questa Corte sin dalla sentenza n. 353 del 1996 ed implicito nel dettato dell'art. 111, primo comma, Cost., che recita: «la giurisdizione si attua».

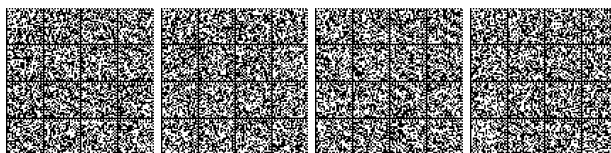
Nelle sedi giudiziarie «periferiche», infatti, in forza di frequenti trasferimenti e congedi dei giudici, la composizione dei collegi giudicanti sarebbe soggetta a continui mutamenti. In tali condizioni, il rispetto «formale e categorico» del principio dell'oralità determinerebbe l'impossibilità oggettiva di portare a termine il processo, «con inevitabile pregiudizio delle ragioni delle persone offese e con enorme dispendio di attività processuali». Il principio dell'oralità, pertanto, dovrebbe ritenersi subvalente rispetto al principio costituzionale dell'effettività del giudizio, poiché «in una situazione di fatto che non consente la permanenza dello stesso giudice persona fisica per più di qualche anno, il rispetto rigoroso dell'oralità comporta matematicamente che “la giurisdizione NON si attua”».

Del resto, l'oralità del processo sarebbe principio di rango non costituzionale, che conosce deroghe nel codice di rito, ad esempio nel caso già ricordato di assunzione della prova nelle forme dell'incidente probatorio, oppure in relazione alle dichiarazioni del coimputato che non intenda sottoporsi ad esame, e, comunque, nella fase di appello.

4. - Il Presidente del Consiglio dei ministri non è intervenuto nel presente giudizio; né si è costituita alcuna delle parti del giudizio *a quo*.

Considerato in diritto

1. - Con l'ordinanza indicata in epigrafe il Tribunale ordinario di Siracusa, sezione unica penale, dubita della legittimità costituzionale degli artt. 511, 525, comma 2, e 526, comma 1, del codice di procedura penale, chiedendo a questa Corte di valutare «se i medesimi siano costituzionalmente illegittimi in relazione all'art. 111 della Costituzione, se interpretati nel senso che ad ogni mutamento della persona fisica di un giudice, la prova possa ritenersi legittimamente assunta solo se i testimoni già sentiti nel dibattimento, depongano nuovamente in aula davanti al giudice-persona fisica che deve deliberare sulle medesime circostanze o se invece ciò debba avvenire solo allorquando non siano violati i principi costituzionali della effettività e della ragionevole durata del processo».



L'imposizione, a ogni di mutamento della composizione del collegio giudicante, dell'obbligo di rinnovare l'escusione dei testimoni, fatto salvo il caso in cui le parti processuali prestino il consenso alla lettura delle deposizioni precedentemente rese in dibattimento, sarebbe suscettibile di dilatare in maniera abnorme i tempi del processo, in contrasto il canone di ragionevole durata, di cui all'art. 111, secondo comma, Cost.

La disciplina censurata violerebbe, altresì, il principio costituzionale dell'effettività del processo, inscritto nell'art. 111, primo comma, Cost., poiché la (potenzialmente infinita) reiterazione dell'assunzione della prova dichiarativa impedirebbe di concludere utilmente il processo, così frustrando la piena ed effettiva attuazione della giurisdizione.

2.- Le questioni, così come formulate, sono inammissibili.

2.1. - Gli artt. 525, comma 2, e 526, comma 1, cod. proc. pen., rispettivamente prevedono la partecipazione alla deliberazione della sentenza degli stessi giudici che hanno partecipato al dibattimento e il divieto di utilizzazione, ai fini della deliberazione, di prove diverse da quelle legittimamente acquisite nel dibattimento. Dal canto suo, l'art. 511 cod. proc. pen., nel disciplinare la lettura degli atti contenuti nel fascicolo del dibattimento e utilizzabili per la decisione, consente la lettura dei verbali di dichiarazioni solo dopo l'esame della persona che le ha rese, a meno che l'esame non abbia luogo.

Secondo l'interpretazione degli artt. 525, comma 2, 526, comma 1, e 511 cod. proc. pen. offerta dal diritto vivente, da tale combinato disposto deriva l'obbligo, per il giudice del dibattimento, di ripetere l'assunzione della prova dichiarativa ogni qualvolta muti la composizione del collegio giudicante, laddove le parti processuali non acconsentano alla lettura delle dichiarazioni rese dai testimoni innanzi al precedente organo giudicante (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 17 febbraio 1999, n. 2; sezione prima, sentenza 4 novembre 1999, n. 12496; sezione prima, sentenza 7 dicembre 2001-10 maggio 2002, n. 17804; sezione prima, sentenza 23 settembre 2004, n. 37537; sezione quinta, sentenza 7 novembre 2006-31 gennaio 2007, n. 3613; sezione quinta, sentenza 15 dicembre 2011, n. 46561; sezione quinta, sentenza 11 maggio 2017, n. 23015).

Tale interpretazione è stata ripetutamente fatta propria anche dalla giurisprudenza di questa Corte, che peraltro ha, finora, sempre escluso l'illegittimità costituzionale della disciplina oggi nuovamente censurata, così come interpretata dal diritto vivente (sentenza n. 17 del 1994; ordinanze n. 205 del 2010, n. 318 del 2008, n. 67 del 2007, n. 418 del 2004, n. 73 del 2003, n. 59 del 2002, n. 431 e n. 399 del 2001).

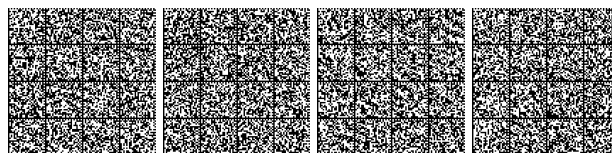
2.2.- Il giudice *a quo* prospetta, nella motivazione dell'ordinanza di remissione, la possibilità di una diversa lettura - definita «costituzionalmente orientata» - delle disposizioni censurate, secondo la quale l'obbligo di ripetizione della prova dichiarativa, in caso di mutamento dell'organo giudicante, sussisterebbe solo nella misura in cui la durata del processo non ecceda il limite di durata ragionevole, individuato in tre anni dalla legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile). Ove il processo si protragga oltre detto limite temporale, la prova dichiarativa non dovrebbe essere nuovamente assunta - anche se la parte interessata ne faccia richiesta - e le dichiarazioni rese innanzi all'organo giudicante poi mutato potrebbero essere utilizzate per la decisione, mediante lettura dei relativi verbali.

Il rimettente, tuttavia, non fa propria questa interpretazione, evitando così di riassumere le prove dichiarative, ma ritiene invece di promuovere il presente incidente di costituzionalità, chiedendo alla Corte, alternativamente, di avallare tale interpretazione attraverso una sentenza di rigetto, ovvero di dichiarare illegittime le disposizioni censurate se interpretate secondo il diritto vivente.

In tal modo, il giudice *a quo* da un lato formula un petitum in termini di irrisolta alternatività (sentenza n. 87 del 2013); e dall'altro mira evidentemente a conseguire un avallo alla propria interpretazione asseritamente *secundum constitutionem* delle disposizioni censurate, il che determina l'inammissibilità delle questioni (*ex plurimis*, ordinanze n. 97 del 2017, n. 87 e n. 33 del 2016, n. 92 del 2015).

3.- Questa Corte non può esimersi, peraltro, dal sottolineare le incongruità dell'attuale disciplina, così come interpretata dal diritto vivente.

3.1.- Nell'impianto del vigente codice di procedura penale, il principio di immediatezza della prova è strettamente correlato al principio di oralità: principi, entrambi, che sottendono un modello dibattimentale fortemente concentrato nel tempo, idealmente da celebrarsi in un'unica udienza o, al più, in udienze celebrate senza soluzione di continuità (come risulta evidente dal tenore dell'art. 477 cod. proc. pen.). Solo a tale condizione, infatti, l'immediatezza risulta funzionale rispetto ai suoi obiettivi essenziali: e cioè, da un lato, quello di consentire «la diretta percezione, da parte del giudice deliberante, della prova stessa nel momento della sua formazione, così da poterne cogliere tutti i connotati espressivi, anche quelli di carattere non verbale, particolarmente prodotti dal metodo dialettico dell'esame e del controesame; connotati che possono rivelarsi utili nel giudizio di attendibilità del risultato probatorio» (ordinanza n. 205 del 2010); e, dall'altro, quello di assicurare che il giudice che decide non sia passivo fruitore di prove dichiarative già da altri acquisite, ma possa - ai sensi dell'art. 506 cod. proc. pen. - attivamente intervenire nella formazione della prova



stessa, ponendo direttamente domande ai dichiaranti e persino indicando alle parti «nuovi o più ampi temi di prova, utili per la completezza dell'esame»: poteri che il legislatore concepisce come strumentali alla formazione progressiva del convincimento che condurrà il giudice alla decisione, idealmente collocata in un momento immediatamente successivo alla conclusione del dibattimento e alla (contestuale) discussione.

L'esperienza maturata in trent'anni di vita del vigente codice di procedura penale restituisce, peraltro, una realtà assai lontana dal modello ideale immaginato dal legislatore. I dibattimenti che si concludono nell'arco di un'unica udienza sono l'eccezione; mentre la regola è rappresentata da dibattimenti che si dipanano attraverso più udienze, spesso intervallate da rinvii di mesi o di anni, come emblematicamente illustra l'odierno giudizio *a quo* (Ritenuto in fatto, punto 2.).

In una simile situazione, il principio di immediatezza rischia di divenire un mero simulacro: anche se il giudice che decide resta il medesimo, il suo convincimento al momento della decisione finirà - in pratica - per fondarsi prevalentemente sulla lettura delle trascrizioni delle dichiarazioni rese in udienza, delle quali egli conserverà al più un pallido ricordo.

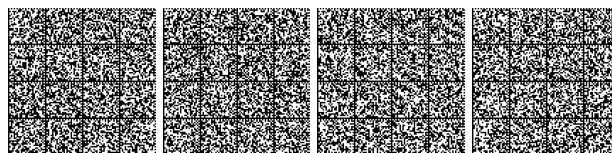
D'altra parte, la dilatazione in un ampio arco temporale dei dibattimenti crea inevitabilmente il rischio che il giudice che ha iniziato il processo si trovi nell'impossibilità di condurlo a termine, o comunque che il collegio giudicante muti la propria composizione, per le ragioni più varie. Il che comporta, oggi, la necessità di rinnovare le prove dichiarative già assunte in precedenza, salvo che le parti consentano alla loro lettura. Frequente è, d'altra parte, l'eventualità che la nuova escussione si risolva nella mera conferma delle dichiarazioni rese tempo addietro dal testimone, il quale avrà d'altra parte una memoria ormai assai meno vivida dei fatti sui quali, allora, aveva deposto: senza, dunque, che il nuovo giudice possa trarre dal contatto diretto con il testimone alcun beneficio addizionale, in termini di formazione del proprio convincimento, rispetto a quanto già emerge dalle trascrizioni delle sue precedenti dichiarazioni, comunque acquisibili al fascicolo dibattimentale ai sensi dell'art. 511, comma 2, cod. proc. pen. una volta che il testimone venga risentito.

La dilatazione dei tempi processuali che deriva dalla necessità di riconvocare i testimoni - dilatazione che può assumere dimensioni imponenti in dibattimenti complessi, come quello pendente di fronte al giudice *a quo* - produce costi significativi, in termini tanto di ragionevole durata del processo, quanto di efficiente amministrazione della giustizia penale; e ciò anche in considerazione della possibilità che, proprio per effetto delle dilatazioni temporali in parola, il reato si prescriva prima della sentenza definitiva.

Il tutto a fronte di una assai dubbia idoneità complessiva di tale meccanismo a garantire, in maniera effettiva e non solo declamatoria, i diritti fondamentali dell'imputato, e in particolare quello a una decisione giudiziale corretta sull'imputazione che lo riguarda.

3.2.- In un simile contesto fattuale - con il quale non può non fare i conti ogni discorso sulla tutela dei diritti fondamentali - questa Corte ritiene doveroso sollecitare l'adozione di rimedi strutturali in grado di ovviare agli inconvenienti evidenziati, assicurando al contempo piena tutela al diritto di difesa dell'imputato.

Il che potrebbe avvenire non solo favorendo la concentrazione temporale dei dibattimenti, sì da assicurarne idealmente la conclusione in un'unica udienza o in udienze immediatamente consecutive, come avviene di regola in molti ordinamenti stranieri; ma anche, ove ciò non sia possibile, attraverso la previsione legislativa di ragionevoli deroghe alla regola dell'identità tra giudice avanti al quale si forma la prova e giudice che decide. Al riguardo, occorre infatti considerare che il diritto della parte alla nuova audizione dei testimoni di fronte al nuovo giudice o al mutato collegio «non è assoluto, ma “modulabile” (entro limiti di ragionevolezza) dal legislatore» (ordinanza n. 205 del 2010), restando ferma - in particolare - la possibilità per il legislatore di introdurre «presidi normativi volti a prevenire il possibile uso strumentale e dilatorio» del diritto in questione (ordinanze n. 318 del 2008 e n. 67 del 2007).



La stessa giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo - che pure ascrive alle garanzie dell'equo processo la possibilità, per l'imputato, di confrontarsi con i testimoni in presenza del giudice che dovrà poi decidere sul merito delle accuse, sul presupposto della maggiore affidabilità epistemologica dell'osservazione diretta del comportamento dei testi (*ex multis*, Corte EDU, sentenze 27 settembre 2007, Reiner e altri contro Romania, paragrafo 74 e 30 novembre 2006, Grecu contro Romania, paragrafo 72) - riconosce cionondimeno che il principio dell'immediatezza può essere sottoposto a ragionevoli deroghe, purché siano adottate misure appropriate per assicurare che il nuovo giudice abbia una piena conoscenza del materiale probatorio. Ad esempio, la Corte EDU ha indicato quale "misura compensativa" adeguata la possibilità, per il nuovo giudice, di disporre la rinnovazione della deposizione dei (soli) testimoni la cui deposizione sia ritenuta importante (Corte EDU, sentenze 2 dicembre 2014, Cutean contro Romania, paragrafo 61, e 6 dicembre 2016, Škaro contro Croazia, paragrafo 24); e ha 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 1955, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, in un caso in cui non era stata rinnovata l'escussione dei testimoni nonostante la sostituzione di un membro del collegio giudicante, sottolineando come i verbali delle deposizioni in precedenza raccolte fossero a disposizione del nuovo componente del collegio, e l'imputato non avesse chiarito quali elementi nuovi e pertinenti la rinnovazione avrebbe potuto apportare (Corte EDU, sentenza 10 febbraio 2005, Graviano contro Italia, paragrafi 39-40; in senso analogo, decisione 9 luglio 2002, P. K. c. Finlandia).

Resta, dunque, aperta per il legislatore la possibilità di introdurre ragionevoli eccezioni al principio dell'identità tra giudice avanti al quale è assunta la prova e giudice che decide, in funzione dell'esigenza, costituzionalmente rilevante, di salvaguardare l'efficienza dell'amministrazione della giustizia penale, in presenza di meccanismi "compensativi" funzionali all'altrettanto essenziale obiettivo della correttezza della decisione - come, ad esempio, la videoregistrazione delle prove dichiarative, quanto meno nei dibattimenti più articolati -, e ferma restando la possibilità (già oggi implicitamente riconosciuta dall'art. 507 cod. proc. pen.: *ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 18 settembre 1997, n. 10015) per il giudice di disporre, su istanza di parte o d'ufficio, la riconvocazione del testimone avanti a sé per la richiesta di ulteriori chiarimenti o l'indicazione di nuovi temi di prova, ai sensi dell'art. 506 cod. proc. pen.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 525, comma 2, 526, comma 1, e 511 del codice di procedura penale, sollevate, in riferimento all'art. 111 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Siracusa con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

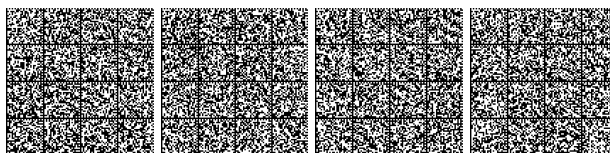
Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 29 maggio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 133

Sentenza 17 aprile - 29 maggio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Notai - Sanzioni disciplinari - Applicazione automatica della destituzione al notaio che, dopo essere stato sospeso per due volte per violazione dell'art. 147, primo comma, della legge notarile, vi contravviene nuovamente nei dieci anni successivi.

- Legge 16 febbraio 1913, n. 89 (Ordinamento del notariato e degli archivi notarili), art. 147, secondo comma, come sostituito dall'art. 30 del decreto legislativo 1° agosto 2006, n. 249, recante «Norme in materia di procedimento disciplinare a carico dei notai, in attuazione dell'articolo 7, comma 1, lettera e), della legge 28 novembre 2005, n. 246».

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: 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. 147, secondo comma, della legge 16 febbraio 1913, n. 89 (Ordinamento del notariato e degli archivi notarili), come sostituito dall'art. 30 del decreto legislativo 1° agosto 2006, n. 249, recante «Norme in materia di procedimento disciplinare a carico dei notai, in attuazione dell'articolo 7, comma 1, lettera e), della legge 28 novembre 2005, n. 246», promosso dalla Corte di cassazione, sezione seconda civile, nel procedimento vertente tra B. B. e il Consiglio notarile di Milano e altri, con ordinanza del 15 novembre 2017, iscritta al n. 35 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti gli atti di costituzione di B. B. e del Consiglio notarile di Milano, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

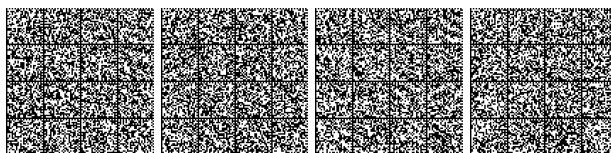
udito nell'udienza pubblica del 17 aprile 2019 il Giudice relatore Francesco Viganò;

uditi gli avvocati Francesco Marone e Massimo Rossi per B. B., Matteo Gozzi per il Consiglio notarile di Milano e l'avvocato dello Stato Leonello Mariani per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 15 novembre 2017 la Corte di cassazione, sezione seconda civile, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 147, secondo comma, della legge 16 febbraio 1913, n. 89 (Ordinamento del notariato e degli archivi notarili), come sostituito dall'art. 30 del decreto legislativo 1° agosto 2006, n. 249, recante «Norme in materia di procedimento disciplinare a carico dei notai, in attuazione dell'articolo 7, comma 1, lettera e), della legge 28 novembre 2005, n. 246».

1.1.- Espone la sezione rimettente di essere investita del ricorso proposto da un notaio, B. B., avverso l'ordinanza della Corte d'appello di Milano del 12 luglio 2017, con la quale è stato rigettato il gravame contro una decisione della Commissione amministrativa regionale di disciplina (CO.RE.DI.) della Lombardia, che aveva inflitto a B. B. la sanzione disciplinare della destituzione ai sensi della disposizione censurata.



Riferisce il giudice *a quo* che B. B. era già stata due volte ritenuta responsabile - nel 2012 e nel 2013 - dell'illecito previsto dall'art. 147, primo comma, della legge n. 89 del 1913, per non avere versato all'erario le somme versate dai clienti per la registrazione e la trascrizione degli atti rogati. Nel primo caso le era stata inflitta la sanzione della sospensione per la durata di due mesi, e nel secondo caso quella della sospensione per la durata di un anno. Avendo nel 2015 la CO.RE.DI. ritenuto nuovamente responsabile B. B. per altre condotte integranti l'illecito disciplinare di cui all'art. 147 della legge n. 89 del 1913, la stessa CO.RE.DI. aveva ritenuto di dover applicare il secondo comma di detta disposizione, il quale prevede che «la destituzione è sempre applicata se il notaio, dopo essere stato condannato per due volte alla sospensione per la violazione del presente articolo, vi contravviene nuovamente nei dieci anni successivi all'ultima violazione».

1.2.- Ad avviso della sezione rimettente, la disposizione censurata detta una norma di carattere speciale rispetto alla regola generale di cui all'art. 144 della legge n. 89 del 1913, che disciplina l'applicazione delle circostanze attenuanti agli illeciti disciplinari dei notai, prevedendo in particolare che - ove le stesse siano ritenute sussistenti - alla sanzione della destituzione sia sostituita quella della sospensione. Tale regola generale non opererebbe, secondo il giudice *a quo*, nella particolare fattispecie di recidiva reiterata infradecennale prevista dalla disposizione censurata, nella quale sarebbe sempre doveroso applicare la sanzione massima della destituzione: il trattamento sanzionatorio risulterebbe infatti, in tal caso, «insensibile alla eventuale “lievità” in concreto del fatto costituente illecito disciplinare, essendo la sanzione prevista dalla legge in modo inderogabile, sulla base di una presunzione iuris et de iure di gravità del fatto».

1.3.- La sezione rimettente dubita, tuttavia, della legittimità costituzionale di tale disciplina.

1.3.1.- Essa sarebbe, anzitutto, in contrasto con l'art. 3 Cost.

Il giudice *a quo* richiama, in proposito, la giurisprudenza di questa Corte in materia di proporzionalità della pena rispetto al disvalore del fatto illecito commesso, giurisprudenza che si porrebbe in consonanza con l'art. 49, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 (CDFUE). Da tale giurisprudenza discenderebbe, in particolare, il divieto di automatismi sanzionatori, i quali impedirebbero di adeguare la pena alle effettive responsabilità personali; divieto che la giurisprudenza costituzionale avrebbe esteso dal campo del diritto penale alla materia delle sanzioni disciplinari (sono citate le sentenze n. 268 del 2016 e n. 363 del 1996 in materia di sanzioni per i militari, la sentenza n. 170 del 2015 in materia di sanzioni per i magistrati e la sentenza n. 2 del 1999 in materia di sanzioni per i ragionieri e periti commerciali).

Con specifico riferimento alla responsabilità disciplinare dei notai, il rimettente rileva come la sentenza n. 40 del 1990 di questa Corte abbia dichiarato - per violazione del «principio di proporzione» discendente dall'art. 3 Cost. - l'illegittimità costituzionale dell'art. 142, ultimo comma, della legge n. 89 del 1913, nella parte in cui prevedeva la destituzione di diritto del notaio che fosse stato condannato per determinati delitti, in relazione alla «automatica ed indifferenziata previsione [della sanzione massima] per l'infinita serie di situazioni che stanno nell'area della commissione di uno stesso, pur grave, reato».

Analogamente, la disposizione ora censurata non consentirebbe al giudice disciplinare di graduare la sanzione in relazione alla gravità del caso concreto; ciò che, invece, apparirebbe necessario dal punto di vista dell'art. 3 Cost., dal momento che l'art. 147 della legge n. 89 del 1913 abbraccia fattispecie di illecito disciplinare «che possono avere, nei diversi casi concreti, una gravità molto diversa tra loro». La disposizione censurata, insomma, darebbe vita ad «una sorta di “automatismo sanzionatorio” correlato ad una presunzione iuris et de iure di gravità del fatto e di pericolosità del recidivo reiterato, che preclude al giudice disciplinare di pervenire - nella fattispecie concreta - a diverse conclusioni mediante il giudizio di bilanciamento con le circostanze attenuanti (anche generiche) eventualmente concorrenti». Una simile presunzione iuris et de iure dovrebbe considerarsi illegittima, secondo la giurisprudenza di questa Corte richiamata dal rimettente, ogniquale volta sia agevole formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione stessa (sono citate le sentenze n. 185 del 2015, n. 232 e n. 213 del 2013, n. 182 e n. 164 del 2011, n. 265 e n. 139 del 2010).

«Elevato» sarebbe, dunque, il rischio che, nel procedimento disciplinare notarile, il giudice della disciplina si trovi costretto a infliggere una sanzione di entità eccessiva, e non ragionevole in rapporto al concreto disvalore della condotta.

La disciplina censurata, in definitiva, contrasterebbe con l'art. 3 Cost. «sia sotto il profilo della violazione del principio di eguaglianza per il fatto di assimilare situazioni che - di volta in volta - possono avere un disvalore molto diverso l'una dall'altra, sia sotto il profilo della violazione del principio di ragionevolezza, impedendo al giudice disciplinare l'adeguamento della sanzione alla gravità in concreto dell'illecito commesso».

1.3.2.- Ad avviso del giudice *a quo*, la disposizione censurata confliggerebbe, altresì, con l'art. 24 Cost., «per il fatto di precludere all'incolpato la possibilità di chiedere al giudice di apprezzare la sua condotta in concreto e di pervenire all'irrogazione della sanzione più adeguata al caso».



1.4.- Le questioni prospettate sarebbero infine rilevanti, avendo la Corte d'appello rifiutato di considerare la possibilità di riconoscere al notaio incolpato le circostanze attenuanti generiche, sul presupposto che le stesse non avrebbero potuto in ogni caso escludere l'irrogazione della destituzione, quale sanzione prevista inderogabilmente dalla legge.

2.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni prospettate siano dichiarate inammissibili o, in subordine, infondate.

Eccepisce l'Avvocatura generale che il giudice *a quo* si sarebbe sottratto al dovere di sperimentare un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata.

Ritiene infatti l'Avvocatura generale che l'art. 144 della legge n. 89 del 1913 preveda «in via generale e senza alcuna esclusione di tipo soggettivo od oggettivo - riferita cioè al tipo di illecito commesso -, la possibilità di “convertire” e sostituire la sanzione disciplinare più grave astrattamente prevista e l'infrazione accertata» in presenza di una serie di circostanze suscettibili di attenuare la gravità dell'infrazione commessa, ponendo così in condizioni l'autorità disciplinare di adeguare la sanzione in funzione dell'effettiva gravità del fatto accertato, con esclusione di ogni automatismo sanzionatorio. La disciplina prevista dall'art. 144 si applicherebbe, dunque, anche nel caso previsto dal secondo comma dell'art. 147 della legge n. 89 del 1913, in questa sede censurato; di talché la sanzione della destituzione, prevista per l'ipotesi in cui il notaio sia già stato condannato per due volte alla sanzione della sospensione del decennio anteriore in relazione agli illeciti disciplinari previsti dal primo comma, resterebbe applicabile nella sola ipotesi in cui non siano ravvisabili nel caso concreto le circostanze attenuanti di cui all'art. 144.

La correttezza di tale interpretazione sarebbe, d'altra parte, «confermata dalla considerazione che sarebbe assolutamente illogico e veramente irragionevole ritenere che il legislatore del 2006, nel riformare organicamente il sistema disciplinare e sanzionatorio notarile, abbia volutamente ignorato i principi chiaramente affermati in materia [da questa Corte] sin dal 1990 (sent. n. 40/1990) riproducendo nelle nuove norme quell'automatismo espulsivo che già più di 15 anni prima era stato dichiarato contrario a Costituzione».

Tali considerazioni renderebbero le questioni prospettate inammissibili e, comunque, infondate.

3.- Si è costituita in giudizio la parte privata B. B., concludendo per l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale prospettate.

Rilevato come, a suo giudizio, nel caso concreto sussistessero le circostanze attenuanti ai sensi dell'art. 144 della legge n. 89 del 1913, contrariamente a quanto ritenuto dalla CO.RE.DI., la parte privata sottolinea come la Corte d'appello non abbia ritenuto di esaminare la relativa doglianza difensiva proprio in ragione dell'inapplicabilità dell'art. 144 alla peculiare ipotesi di recidiva prevista dalla disposizione censurata. Dal che la rilevanza delle questioni prospettate.

Nel merito, le questioni sarebbero fondate, sulla base dei medesimi argomenti sviluppati nell'ordinanza di rimessione. In particolare, la parte privata sottolinea come le ragioni, che la menzionata sentenza n. 40 del 1990 di questa Corte aveva posto a base della declaratoria di illegittimità costituzionale dell'automatismo sanzionatorio allora censurato, valgano a maggior ragione rispetto alla disposizione in esame, dal momento che l'automatismo scrutinato nella sentenza n. 40 del 1990 era pur sempre connesso alla sopravvenienza di una condanna in sede penale, che non è invece necessaria a integrare gli illeciti disciplinari di cui all'art. 147, i quali abbracciano condotte di disvalore assai diverso l'una dall'altra.

4.- Si è costituito in giudizio anche il Consiglio notarile di Milano, controricorrente nel giudizio *a quo*, chiedendo invece che le questioni siano dichiarate infondate.

Sottolineata la gravità delle condotte per le quali B. B. era stata sanzionata con la sospensione, il Consiglio notarile di Milano rileva come la delibazione compiuta dal giudice disciplinare in forza della disposizione censurata non sia «espressione di un acritico automatismo di giudizio», bensì costituisca «la conclusione di un procedimento analitico disciplinare che tiene conto della gravità della condotta e dei precedenti esistenti», profilandosi come «conseguenza adeguata e proporzionata a comportamenti pregressi contenuti nell'ambito temporale di 10 anni, particolarmente gravi e antitetici alla correttezza e alle qualità professionali».

La sanzione della destituzione non sarebbe, d'altronde, definitiva, ben potendo il notaio, di regola, chiedere di essere riabilitato una volta decorsi tre anni dalla destituzione.

Infine, il Consiglio notarile di Milano richiama la sentenza n. 234 del 2014, con la quale questa Corte ha ritenuto infondata una questione di legittimità costituzionale di altra disposizione della legge n. 89 del 1913, che escludeva la possibilità di riabilitazione in favore del notaio condannato per alcuni gravi reati, sottolineando in particolare come tale conseguenza automatica fosse pur sempre subordinata a un «motivato apprezzamento dell'organo disciplinare, censurabile in sede giurisdizionale e circoscritto a peculiari condotte».



5.- La parte privata B. B. ha depositato, in prossimità dell'udienza, memoria nella quale ha, in particolare, sostenuto l'infondatezza dell'eccezione di inammissibilità formulata dall'Avvocatura generale dello Stato, rilevando come il giudice *a quo* abbia puntualmente motivato la premessa interpretativa da cui ha preso le mosse, relativa all'impossibilità di applicare le circostanze attenuanti di cui all'art. 144 della legge n. 89 del 1913 all'ipotesi di recidiva disciplinata dalla disposizione censurata.

Replicando poi agli argomenti spesi dal Consiglio notarile di Milano nel proprio atto di costituzione, la parte privata B. B. ha osservato come - nel caso concreto oggetto del procedimento *a quo* - la sanzione della destituzione sia stata inflitta in relazione a condotte per le quali la stessa CO.RE.DI. avrebbe ritenuto «virtualmente adeguata» la sanzione della «sospensione di mesi sei»; sanzione che la stessa CO.RE.DI. non aveva però potuto applicare, proprio in ragione dell'automatismo previsto dalla disposizione censurata, che imponeva l'irrogazione della più grave sanzione della destituzione.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, la Corte di cassazione, sezione seconda civile, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 147, secondo comma, della legge 16 febbraio 1913, n. 89 (Ordinamento del notariato e degli archivi notarili), come sostituito dall'art. 30 del decreto legislativo 1° agosto 2006, n. 249, recante «Norme in materia di procedimento disciplinare a carico dei notai, in attuazione dell'articolo 7, comma 1, lettera e), della legge 28 novembre 2005, n. 246».

L'art. 147 della legge n. 89 del 1913 prevede, al primo comma, che sia «punito con la censura o con la sospensione fino ad un anno o, nei casi più gravi, con la destituzione» il notaio che pone in essere una serie di condotte di rilievo disciplinare, descritte dallo stesso primo comma. Il secondo comma, in questa sede censurato, dispone che «[l]a destituzione è sempre applicata se il notaio, dopo essere stato condannato per due volte alla sospensione per la violazione del presente articolo, vi contravviene nuovamente nei dieci anni successivi dall'ultima violazione».

Il giudice *a quo* dubita che tale disposizione confligga con gli artt. 3 e 24 Cost., introducendo un automatismo sanzionatorio correlato a una presunzione iuris et de iure di gravità del fatto e di pericolosità del recidivo reiterato, che impone al giudice disciplinare di applicare la sanzione più grave della destituzione, senza consentirgli di tenere conto di eventuali circostanze attenuanti, o comunque della concreta gravità della violazione.

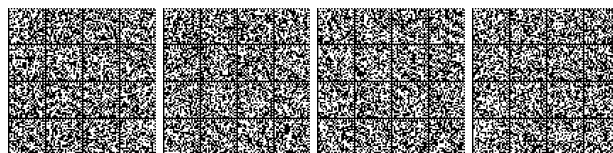
2.- L'eccezione di omessa sperimentazione di un'interpretazione conforme a Costituzione della disposizione censurata, formulata dall'Avvocatura generale dello Stato, non è fondata.

2.1.- L'ordinanza di rimessione esclude espressamente che la sanzione della destituzione prevista dalla disposizione censurata possa essere sostituita dalla meno grave sanzione della sospensione in presenza di circostanze attenuanti, ai sensi dell'art. 144 della legge n. 89 del 1913. Secondo il giudice *a quo*, infatti, tale ultima disposizione generale non potrebbe trovare applicazione nell'ipotesi prevista dall'art. 147, secondo comma, in questa sede censurato, che opererebbe rispetto all'art. 144 quale *lex specialis*, prevedendo che - in caso di recidiva reiterata nell'illecito disciplinato dal primo comma dello stesso art. 147 - sia «sempre» applicata la destituzione.

2.2.- Secondo l'Avvocatura dello Stato, invece, tale interpretazione non sarebbe corretta, dal momento che l'art. 144 ben potrebbe trovare applicazione in tutte le fattispecie di illecito disciplinate dalla legge n. 89 del 1913, ivi compresa quella prevista dalla disposizione censurata. In tale prospettiva ermeneutica, dunque, l'avverbio «sempre» presente nell'art. 147, secondo comma, della legge n. 89 del 1913 varrebbe semplicemente a escludere l'alternatività, prevista dal primo comma dell'art. 147, tra le sanzioni della censura, della sospensione e della destituzione, imponendo al giudice disciplinare l'applicazione della destituzione in presenza dei presupposti del secondo comma; senza però escludere che, laddove sussista in concreto taluna delle circostanze attenuanti previste dall'art. 144, la destituzione possa essere sostituita con la sanzione della sospensione, ai sensi appunto dell'art. 144.

Tale interpretazione eviterebbe, dunque, l'automatismo denunciato dal rimettente, consentendo al giudice disciplinare di irrogare una sanzione meno grave della destituzione ogniquale volta - per effetto della presenza di circostanze attenuanti - essa appaia sproporzionata rispetto alla concreta gravità dell'illecito della quale il professionista sia ritenuto responsabile.

2.3.- In conformità alla recente giurisprudenza di questa Corte, si deve tuttavia rilevare che l'astratta prospettabilità di un'interpretazione alternativa della disposizione censurata rispetto a quella fatta propria dal giudice *a quo* non inficia l'ammissibilità della questione, risultando a tal fine «sufficiente che il giudice *a quo* esplori la possibilità di



un'interpretazione conforme alla Carta fondamentale e [...] la escluda consapevolmente» (sentenza n. 262 del 2015; nello stesso senso, sentenze n. 254 e n. 69 del 2017, n. 111 del 2016 e n. 221 del 2015). E invero, il fatto che il rimettente abbia consapevolmente reputato che il tenore della disposizione censurata imponga una determinata interpretazione e ne impedisca altre, eventualmente conformi a Costituzione, non rileva ai fini del rispetto delle regole del processo costituzionale, dal momento che la verifica dell'esistenza e della correttezza di interpretazioni alternative, che il rimettente abbia ritenuto di non poter fare proprie, è questione che attiene al merito del giudizio e non alla sua ammissibilità (*ex plurimis*, sentenze n. 194, n. 180, n. 69, n. 53 e n. 42 del 2017, e n. 95 del 2016).

Poiché l'ordinanza di rimessione ha motivatamente e non implausibilmente escluso l'applicabilità nel caso di specie dell'art. 144 della legge n. 89 del 1913, in ragione dell'affermata specialità della disposizione censurata, le questioni da essa sollevate devono ritenersi ammissibili ed essere esaminate nel merito sulla base dell'interpretazione fatta propria dal giudice rimettente.

3.- Nel merito, la questione sollevata con riferimento all'art. 3 Cost. non è fondata.

3.1.- Il giudice *a quo* richiama, anzitutto, la giurisprudenza di questa Corte in materia di proporzionalità e individualizzazione delle pene, che considera con sfavore gli automatismi sanzionatori, in quanto normalmente inidonei ad assicurare che la pena sia commisurata dal giudice tenendo conto della concreta gravità del fatto del quale l'imputato sia stato ritenuto responsabile (da ultimo, sentenza n. 222 del 2018).

Al riguardo, è necessario tuttavia rammentare che tale giurisprudenza si fonda sul combinato disposto degli artt. 3 e 27, primo e terzo comma, Cost., e ha dunque come necessario referente il principio della funzione rieducativa della pena, che la giurisprudenza di questa Corte ritiene non estensibile al di fuori della materia penale in senso stretto (sentenza n. 197 del 2018 e, in materia di sanzioni amministrative, sentenza n. 281 del 2013 e ordinanza n. 169 del 2013), ben potendo in particolare le sanzioni disciplinari essere orientate, oltre che agli scopi di prevenzione generale e speciale, insiti in ogni tipo di sanzione, anche all'obiettivo di preservare l'integrità etica e l'onorabilità della professione, nonché a quello di assicurare la rimozione dalle funzioni di persone dimostrate non idonee, o non più idonee, all'assolvimento dei propri doveri (sentenze n. 197 del 2018 e n. 161 del 2018), senza dover essere necessariamente finalizzate anche alla "rieducazione" della persona colpita dalla sanzione.

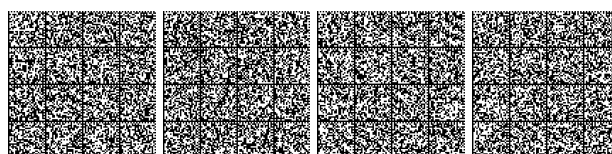
Ne consegue che i principi sviluppati dalla giurisprudenza di questa Corte in materia di proporzionalità e individualizzazione della pena non possono essere sic et simpliciter traslati alla materia delle sanzioni disciplinari, ma devono essere adattati alle peculiarità di un sistema sanzionatorio che persegue obiettivi diversi rispetto a quelli cui il diritto penale è orientato, restando fermo, peraltro, il principio generale che sanzioni manifestamente sproporzionate alla gravità dell'illecito violano l'art. 3 Cost. (nonché i diritti fondamentali su cui tali sanzioni di volta in volta incidono), in quanto eccedenti gli scopi legittimi che le giustificano.

3.2.- In materia di sanzioni disciplinari, in numerose occasioni questa Corte ha ritenuto illegittime, per contrasto con l'art. 3 Cost., disposizioni che comportavano l'automatica destituzione del pubblico dipendente in conseguenza della sua condanna in sede penale per determinati reati (sentenze n. 268 del 2016, n. 2 del 1999, n. 363 del 1996, n. 197 del 1993, n. 16 del 1991, n. 971 del 1988; ma, in senso contrario, sentenza n. 112 del 2014, relativa alla destituzione di diritto degli appartenenti ai ruoli dell'Amministrazione della pubblica sicurezza in conseguenza dell'applicazione di una misura di sicurezza personale). Un simile automatismo è stato, in particolare, ritenuto illegittimo al metro dell'art. 3 Cost. nella sentenza n. 40 del 1990, relativa a una disposizione che prevedeva la destituzione di diritto del notaio che avesse riportato una condanna in sede penale per uno dei reati indicati nell'art. 5, numero 3, della legge n. 89 del 1913.

La questione ora all'esame - così come quella decisa recentemente da questa Corte con la sentenza n. 197 del 2018 - non concerne, però, un automatismo legato al sopravvenire di una condanna in sede penale per determinati reati che comportino di per se stessi la destituzione, bensì la previsione di un'unica sanzione fissa a carico di chi sia ritenuto dal giudice disciplinare responsabile di un preciso illecito, anch'esso di natura meramente disciplinare. L'elemento differenziale rispetto alle questioni decise con le sentenze menzionate risiede, dunque, nella circostanza che la sanzione disciplinare è qui irrogata dal giudice disciplinare a conclusione di un procedimento nel quale egli stesso ha accertato la responsabilità dell'incolpato.

In simili situazioni, la valutazione che questa Corte è chiamata a compiere è se la previsione in termini indefettibili di una determinata sanzione sia suscettibile di condurre, nel caso concreto, a risultati sanzionatori manifestamente sproporzionati alla gravità dell'illecito del quale l'interessato sia ritenuto responsabile: ciò che renderebbe la relativa previsione normativa contraria all'art. 3 Cost.

Nella sentenza n. 170 del 2015, questa Corte ha ritenuto in effetti illegittimo l'automatismo insito nella previsione automatica della sanzione del trasferimento del magistrato ad altra sede nel caso in cui questi fosse stato giudicato responsabile di un determinato illecito disciplinare, rimarcando in sostanza come la configurazione di tale illecito fosse tale da abbracciare condotte di disvalore assai differenziato, sì da creare il rischio che l'irrogazione indefettibile della sanzione del trasferimento conducesse a risultati sanzionatori sproporzionati rispetto alla concreta gravità dell'illecito.



Nella sentenza n. 197 del 2018, per contro, questa Corte ha ritenuto non manifestamente sproporzionata la sanzione fissa della rimozione a carico del magistrato giudicato responsabile dell'illecito disciplinare di cui all'art. 3, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, recante «Disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, delle relative sanzioni e della procedura per la loro applicabilità, nonché modifica della disciplina in tema di incompatibilità, dispensa dal servizio e trasferimento di ufficio dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera f), della legge 25 luglio 2005, n. 150», in ragione dell'elevata gravità di tutte le condotte riconducibili alla fattispecie astratta dell'illecito in questione.

Parimenti, nella specifica materia della responsabilità disciplinare dei notai, la sentenza n. 234 del 2015 ha escluso l'illegittimità costituzionale dell'art. 159, terzo comma, della legge n. 89 del 1913, nella parte in cui preclude la speciale riabilitazione ivi prevista al notaio destituito nell'ambito di un procedimento disciplinare avviato in seguito alla sua condanna in sede penale per i delitti di «falso, frode, abuso d'ufficio, concussione, corruzione, furto, appropriazione indebita aggravata, peculato, truffa e calunnia». In tale sentenza si è in particolare rilevato come la preclusione censurata congiunga «il motivato giudizio dell'organo disciplinare», competente a disporre la destituzione, «con una tassativa predeterminazione, da parte del legislatore, del catalogo dei reati che ostano alla riabilitazione»; reati questi ultimi «selezionati, nell'ambito della vasta area del diritto penale, individuando fatti che in linea astratta sono suscettibili di spezzare la fiducia che la collettività ripone nel corretto esercizio delle pubbliche funzioni attribuite al notaio».

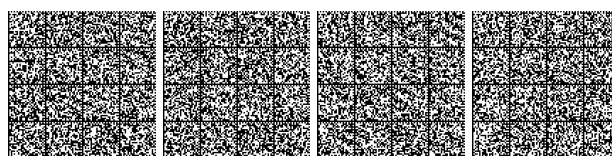
3.3.- Alla luce dei principi desumibili dalla giurisprudenza ora richiamata, la sanzione fissa della destituzione nella peculiare ipotesi prevista dall'art. 147, secondo comma, della legge n. 89 del 1913 non può ritenersi incompatibile con l'art. 3 Cost.

È bensì vero che, come osserva la parte privata B. B., le fattispecie astratte descritte - in termini peraltro assai lati - nel primo comma dell'art. 147 della legge n. 89 del 1913 abbracciano condotte di disvalore non necessariamente omogeneo, comprendendo in particolare qualsiasi condotta, attinente alla vita pubblica o privata, che comprometta, «in qualunque modo», la «dignità e reputazione» del notaio nonché «il decoro e prestigio della classe notarile», oltre che qualsiasi violazione «non occasionale» delle norme deontologiche elaborate dal Consiglio nazionale del notariato. Tuttavia, l'obbligatoria applicazione della massima sanzione della destituzione scatta, a norma del secondo comma in questa sede censurato, soltanto quando il notaio sia stato ritenuto responsabile, per la terza volta nell'arco di un decennio, di uno degli illeciti previsti dal primo comma, e alla specifica condizione che per i primi due illeciti egli sia stato condannato alla sanzione della sospensione. Questa sanzione di per sé presuppone che il giudice disciplinare a suo tempo investito di tali illeciti abbia ritenuto gli stessi sufficientemente gravi da giustificare l'irrogazione non già di una mera censura, ma di una sospensione temporanea dall'esercizio della professione.

E allora, è proprio la constatazione che le sospensioni precedentemente inflitte, per illeciti essi stessi di significativa gravità, si siano rivelate inidonee a dissuadere il notaio dal compimento di illeciti disciplinari, a rendere non manifestamente sproporzionata - in un'ottica di gradualità della risposta sanzionatoria - la destituzione di colui che, rendendosi responsabile per la terza volta della medesima violazione - quale che sia, a questo punto, la concreta gravità della nuova condotta addebitatagli -, si dimostri inadeguato rispetto agli standard richiesti da una professione «destinata a garantire la sicurezza dei traffici giuridici, a propria volta preminente interesse dello Stato di diritto», e nella quale i consociati debbono poter riporre un «particolare ed elevato grado di fiducia» (sentenza n. 234 del 2015). Ciò tanto più in quanto, nelle ipotesi ora all'esame - a differenza di quelle cui si riferisce l'art. 159, terzo comma, della legge n. 89 del 1913, scrutinato nella menzionata sentenza n. 234 del 2015 -, al notaio destituito non è precluso ottenere la riabilitazione all'esercizio della professione ai sensi dello stesso art. 159, primo comma, lettera b), una volta che siano trascorsi tre anni dalla destituzione.

4. - Neppure risultano fondati i dubbi di costituzionalità della disciplina censurata sollevati con riferimento all'art. 24 Cost.

L'allegata compressione del diritto di difesa del notaio incolpato, che discenderebbe secondo il rimettente dall'impossibilità a carico dello stesso «di chiedere al giudice di apprezzare la sua condotta in concreto e di pervenire all'irrogazione della sanzione più adeguata al caso», costituisce infatti il mero riflesso della preclusione stabilita sul piano sostanziale dalla disposizione censurata, che vieta per l'appunto al giudice (disciplinare) di irrogare una sanzione diversa dalla destituzione, in presenza dei requisiti indicati dalla disposizione medesima. Una volta escluso che la disciplina sostanziale incorra essa stessa in un vizio di illegittimità costituzionale nel prevedere l'automatismo sanzionatorio in parola, anche questa ulteriore censura deve necessariamente ritenersi non fondata.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 147, secondo comma, della legge 16 febbraio 1913, n. 89 (Ordinamento del notariato e degli archivi notarili), come sostituito dall'art. 30 del decreto legislativo 1° agosto 2006, n. 249, recante «Norme in materia di procedimento disciplinare a carico dei notai, in attuazione dell'articolo 7, comma 1, lettera e), della legge 28 novembre 2005, n. 246», sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dalla Corte di cassazione, sezione seconda civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*Francesco VIGANÒ, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 29 maggio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190133

N. 134

Sentenza 7 - 29 maggio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanzioni amministrative - Pesca - Sanzioni pecuniarie per chi pesca le specie ittiche fuori dai periodi consentiti e per chi esercita la pesca in periodi o orari di divieto o in acque nelle quali la pesca è vietata.

- Legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2018, n. 11, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 27 aprile 2017, n. 28 (Gestione della fauna ittica e disciplina della pesca nelle acque interne)», art. 8.

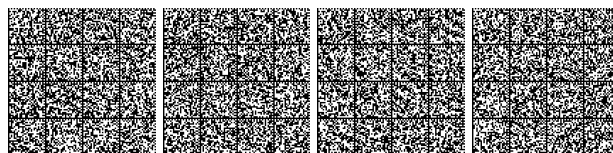
LA CORTE COSTITUZIONALE

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. 8 della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2018, n. 11, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 27 aprile 2017, n. 28 (Gestione della fauna ittica e disciplina della pesca nelle acque interne)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 10-13 agosto 2018, depositato in cancelleria il 17 agosto 2018, iscritto al n. 50 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Udito nell'udienza pubblica del 7 maggio 2019 il Giudice relatore Francesco Viganò;
udito l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 10-13 agosto 2018 e depositato in cancelleria il 17 agosto 2018 (r. r. n. 50 del 2018), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 8 della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2018, n. 11, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 27 aprile 2017, n. 28 (Gestione della fauna ittica e disciplina della pesca nelle acque interne)», assumendone il contrasto con l'art. 25, comma 2, della Costituzione e con l'art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), «quale norma interposta».

1.1.- La disposizione impugnata sostituisce l'art. 30 (Sanzioni) della legge reg. Abruzzo n. 28 del 2017, prevedendo, tra l'altro, che «[l]e infrazioni alle disposizioni della presente legge, salvo le sanzioni di carattere penale e tributario previste dalle normative vigenti, sono soggette alle seguenti sanzioni amministrative: [...] *n*) da euro 100,00 a euro 500,00 per chi pesca le specie ittiche fuori dai periodi consentiti dall'articolo 26; [...] *w*) da euro 100,00 a euro 600,00 per chi esercita la pesca in periodi o orari di divieto o in acque nelle quali la pesca è vietata».

Il ricorrente evidenzia preliminarmente che le disposizioni ora impugnate riproducono quasi testualmente quelle analoghe previste nella legge reg. Abruzzo n. 28 del 2017, non impugnate dal Governo. Ciò non inficerebbe, peraltro, l'ammissibilità del ricorso odierno, sulla base della costante giurisprudenza di questa Corte (sono citate, tra le altre, le sentenze n. 71 del 2012, n. 187 del 2011, n. 40 del 2010 e n. 298 del 2009).

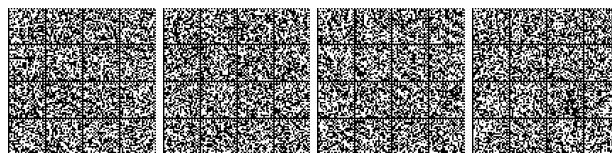
1.2.- L'Avvocatura generale dello Stato chiarisce quindi la portata dei parametri evocati, osservando come l'art. 25, secondo comma, Cost. costituisca «una regola di carattere assolutamente generale», non confinata alla sola materia penale, bensì estesa anche alla materia delle sanzioni amministrative, come confermato dall'art. 1 della legge n. 689 del 1981. Si tratterebbe, ad avviso del ricorrente, di un principio a sua volta concretizzato «nei cc.dd. “principi di precisione, chiarezza, e determinatezza” (le norme che individuano il comportamento suscettibile di essere sanzionato devono essere sufficientemente chiare e di facile comprensione per il consociato: profilo valorizzato anche in materia tributaria)» (è citata la sentenza n. 327 del 2008).

Richiamandosi alla giurisprudenza di questa Corte che, «in linea con l'orientamento assunto dalla Corte EDU», avrebbe esteso a tutte le misure di carattere punitivo-afflittivo la disciplina della sanzione penale in senso stretto (è citata la sentenza n. 196 del 2010), l'Avvocatura generale dello Stato ritiene che, anche in base alla giurisprudenza costituzionale più risalente, priva di riferimenti alla 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, il principio di legalità di cui all'art. 25, secondo comma, Cost., debba trovare «piena applicazione» anche riguardo alle sanzioni amministrative (sono citate le sentenze n. 447 del 1988 e n. 78 del 1967).

Il principio sarebbe d'altra parte ribadito, per il sistema delle sanzioni amministrative, dalla regola generale fissata dal citato art. 1 della legge n. 689 del 1981.

1.3.- Il ricorrente osserva quindi che le lettere *n*) e *w*) dell'art. 30 della legge reg. Abruzzo n. 28 del 2017, come novellate dall'art. 8 della legge reg. Abruzzo n. 11 del 2018 impugnata, «prevedono rispettivamente, che siano soggette a sanzione amministrativa le infrazioni concernenti la pesca di specie ittiche fuori dai periodi consentiti dall'art. 26 [...] e l'esercizio della pesca in periodi o orari di divieto o in acque nelle quali la pesca è vietata [...]». Entrambe le previsioni sarebbero «afflitte da patente genericità, in violazione del principio di legalità».

Il ricorrente ricorda che, secondo la stessa giurisprudenza costituzionale, il principio di legalità nelle sue varie espressioni non è violato qualora una norma sanzionatoria rinvii ad altra disposizione per integrare il suo contenuto, purché «la norma primaria sia caratterizzata da una sua “autosufficienza precettiva”: che cioè [...], essa delinei esau-



rientemente la fattispecie in tutte le sue componenti essenziali» (è citata la sentenza n. 199 del 1993). Al contrario, «il principio di legalità risulterà violato quando “non sia una legge (o un atto equiparato) dello Stato - non importa se proprio la medesima legge che prevede la sanzione penale o un'altra legge - a indicare con sufficiente specificazione i presupposti, i caratteri, il contenuto e i limiti dei provvedimenti dell'autorità non legislativa, alla trasgressione dei quali deve seguire la pena”» (sono citate le sentenze n. 336 del 1987, n. 58 del 1975 e n. 26 del 1966).

Non vi sarebbe dunque «violazione del principio di legalità laddove fonti diverse dalla legge formale si limitino a completare la norma di legge, come ad esempio sovente (legittimamente) accade laddove siano necessarie integrazioni di natura tecnica»; mentre vi sarebbe violazione «laddove si sia in presenza di una norma “in bianco” che rinvii ad un regolamento o provvedimento [...] destinati a completarla in taluno dei suoi elementi essenziali» (è citata la sentenza n. 282 del 1990).

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, le disposizioni impugnate «non solo sono estremamente generiche, facendo pressoché totale rinvio ad una normazione subordinata che non è nemmeno individuata (la lettera w), ovvero non è comunque determinata essendo per di più futura e/o incerta (con riferimento a quanto previsto dai commi 2, 3 e 4 dell'art. 26, richiamato dalla lettera n), ma appaiono addirittura potenzialmente sovrapporsi nella loro almeno parziale genericità, così determinando inevitabili problemi interpretativi ed incertezza nel destinatario della norma quanto alla corretta individuazione degli elementi costitutivi dell'illecito».

2. - La Regione Abruzzo non si è costituita in giudizio.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 8 della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2018, n. 11, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 27 aprile 2017, n. 28 (Gestione della fauna ittica e disciplina della pesca nelle acque interne)», in riferimento all'art. 25, secondo comma, della Costituzione, e all'art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), «quale norma interposta».

La disposizione impugnata sostituisce l'art. 30 (Sanzioni) della legge reg. Abruzzo n. 28 del 2017. Dal tenore complessivo del ricorso si evince che oggetto dell'impugnazione sono esclusivamente le previsioni di cui alle lettere n) e w) dell'art. 30 novellato, che - *in parte qua* - recita come segue: «[l]e infrazioni alle disposizioni della presente legge, salvo le sanzioni di carattere penale e tributario previste dalle normative vigenti, sono soggette alle seguenti sanzioni amministrative: [...] n) da euro 100,00 a euro 500,00 per chi pesca le specie ittiche fuori dai periodi consentiti dall'articolo 26; [...] w) da euro 100,00 a euro 600,00 per chi esercita la pesca in periodi o orari di divieto o in acque nelle quali la pesca è vietata».

Secondo il ricorrente, tali disposizioni sarebbero «afflitte da patente genericità», «facendo pressoché totale rinvio ad una normazione subordinata che non è nemmeno individuata (la lettera w), ovvero non è comunque determinata essendo per di più futura e/o incerta (con riferimento a quanto previsto dai commi 2, 3 e 4 dell'art. 26, richiamato dalla lettera n).

Inoltre, le due disposizioni sarebbero caratterizzate da un ambito applicativo potenzialmente sovrapposto, «così determinando inevitabili problemi interpretativi ed incertezza nel destinatario della norma quanto alla corretta individuazione degli elementi costitutivi dell'illecito».

2.- In via preliminare, occorre rilevare d'ufficio l'inammissibilità della questione sollevata in relazione all'art. 1 della legge n. 689 del 1981, testualmente qualificata nel ricorso «norma interposta».

Tale disposizione, che enuncia il principio di legalità nell'ambito delle sanzioni amministrative, ha in effetti mero rango di legge ordinaria, e non può comunque assurgere al rango di parametro interposto in un giudizio di legittimità costituzionale formulato con riferimento non già all'art. 117 Cost., bensì esclusivamente all'art. 25, secondo comma, Cost.

3.- Nel merito, le questioni di legittimità costituzionale delle due disposizioni impugnate, con riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost., non sono fondate.

3.1.- Non può anzitutto considerarsi pertinente alle questioni all'esame la giurisprudenza di questa Corte, invocata dal ricorrente, in materia di limiti all'eterointegrazione del precetto penale da parte di fonti di rango secondario.

Tale giurisprudenza si riferisce infatti esclusivamente alle leggi penali in senso stretto, per le quali ai sensi dell'art. 25, secondo comma, Cost. vige il principio della riserva (assoluta) di legge statale, in forza del quale integrazioni del precetto penalmente sanzionato debbono in effetti ritenersi consentite solo nei ristretti limiti individuati dalla giurisprudenza richiamata dal ricorrente (Ritenuto in fatto, punto 1.3.). Tale giurisprudenza non è invece applicabile



alle leggi regionali che prevedano mere sanzioni amministrative, le quali ben possono rinviare - nel rispetto dei meno stringenti principi desumibili dall'art. 23 Cost. (sentenza n. 115 del 2011) - anche ad atti sublegislativi ai fini dell'integrazione del precetto (amministrativamente) sanzionato in forza della stessa legge regionale.

3.2.- Ciò che, invece, anche le leggi regionali che stabiliscono sanzioni amministrative debbono garantire ai propri destinatari è la conoscibilità del precetto e la prevedibilità delle conseguenze sanzionatorie: requisiti questi ultimi che condizionano la legittimità costituzionale di tali leggi regionali, al cospetto del diverso principio di determinatezza delle norme sanzionatorie aventi carattere punitivo-afflittivo, desumibile dall'art. 25, secondo comma, Cost.

Come questa Corte ha recentemente ribadito, tale principio «per un verso, vuole evitare che, in contrasto con il principio della divisione dei poteri, l'autorità amministrativa o “il giudice assuma[no] un ruolo creativo, individuando, in luogo del legislatore, i confini tra il lecito e l'illecito” (sentenza n. 327 del 2008; sul punto anche ordinanza n. 24 del 2017); per un altro verso, non diversamente dal principio d'irretroattività, intende “garantire la libera autodeterminazione individuale, permettendo al destinatario della norma penale di apprezzare a priori le conseguenze giuridico-penali della propria condotta” (ancora sentenza n. 327 del 2008)» (sentenza n. 121 del 2018). La sentenza da ultimo citata ha, in particolare, rilevato che «il principio di legalità, prevedibilità e accessibilità della condotta sanzionabile e della sanzione aventi carattere punitivo-afflittivo, qualunque sia il nomen ad essa attribuito dall'ordinamento [...] non può, ormai, non considerarsi patrimonio derivato non soltanto dai principi costituzionali, ma anche da quelli del diritto convenzionale e sovranazionale europeo, in base ai quali è illegittimo sanzionare comportamenti posti in essere da soggetti che non siano stati messi in condizione di “conoscere”, in tutte le sue dimensioni tipizzate, la illiceità della condotta omissiva o commissiva concretamente realizzata» (sentenza n. 121 del 2018).

3.3.- Tutto ciò ribadito, va però escluso ogni vulnus a tale principio da parte delle due disposizioni impugnate.

3.3.1.- Quanto alla lettera *n*) dell'art. 30 della legge reg. Abruzzo n. 28 del 2017, come novellato dalla disposizione impugnata, essa prevede la sanzione amministrativa da euro 100 a euro 500 «per chi pesca le specie ittiche fuori dai periodi consentiti dall'art. 26».

Tale rinvio consente agevolmente ai destinatari della norma di avere contezza dei precisi contorni del divieto sanzionato.

Anzitutto, il comma 1 dell'art. 26 determina direttamente i periodi di pesca in vigore per un numero rilevante di specie ittiche.

I commi 2 e 3 dell'art. 26, poi, rinviando per la determinazione dei periodi di pesca relativi a un numero più limitato di specie (arborella meridionale, coregone nasello, rovello, trota macrostigma e anguilla) ai piani di gestione previsti - a loro volta - dalla Carta ittica regionale, di cui al precedente art. 7, ovvero dal regolamento (CE) n. 1100/2007 del Consiglio, del 18 settembre 2007, che istituisce misure per la ricostituzione dello stock di anguilla europea: piani di gestione che non vi è motivo, per questa Corte, di ritenere a priori non idonei a indicare con chiarezza i periodi in cui le specie in questione possono essere legittimamente pescate, e viceversa quelli in cui la loro pesca debba ritenersi vietata e, pertanto, sanzionata ai sensi della disposizione impugnata. La circostanza, alla quale allude il ricorrente, per cui tali piani di gestione non sarebbero ancora stati emanati, non sarebbe comunque idonea a inficiare di per sé la legittimità costituzionale della previsione sanzionatoria impugnata, posto che, fino alla loro adozione, risulta vietata la pesca alle specie per cui tali piani sono prescritti.

Analoghe considerazioni debbono svolgersi in relazione all'ultimo comma dell'art. 26, che consente alla Regione di ampliare e modificare i periodi di proibizione stabiliti dal comma 1, sulla base delle indicazioni della «Carta ittica regionale». L'eventuale mancata emanazione di tale carta determinerebbe, semplicemente, la persistente validità dei periodi di divieto della pesca previsti dal comma 1 in relazione alle specie ivi enumerate.

3.3.2.- Quanto poi alla lettera *w*) dell'art. 30 della legge reg. Abruzzo n. 28 del 2017, come parimenti novellato dalla disposizione impugnata, essa prevede la sanzione amministrativa da euro 100 a euro 600 «per chi esercita la pesca in periodi o orari di divieto o in acque nelle quali la pesca è vietata».

Secondo il Governo la disposizione sarebbe del tutto indeterminata, in quanto neppure individuerrebbe le disposizioni richiamate, la cui violazione dovrebbe dar luogo alle sanzioni da essa previste.

In realtà, la considerazione dell'intero corpo della legge regionale in parola consente abbastanza agevolmente di individuare le singole disposizioni di divieto - diverse dall'art. 26, espressamente richiamato dalla lettera *n*) -, che disciplinano periodi, orari e acque in cui la pesca è consentita o vietata. Vengono in considerazione, ad esempio, l'art. 3, comma 4, che attribuisce alla Regione il potere di vietare temporaneamente la pesca, su tutti o parte degli ambienti acquatici, in presenza di «condizioni che turbano l'equilibrio biologico del patrimonio ittico autoctono»; l'art. 20,



comma 5, in cui si prevede che la pesca dilettantistico-sportiva nelle acque a categoria A «è consentita dalle ore otto del primo sabato di marzo fino alle ore ventiquattro dell'ultima domenica di settembre»; l'art. 24, comma 16, che rinvia la fissazione degli orari per l'esercizio della pesca alle «linee guida emanate dalla Giunta regionale»; l'art. 9, comma 2, lettera e), in tema di acque nelle quali «sussiste il divieto temporaneo di pesca».

L'agevole conoscibilità per i loro destinatari di tutte queste disposizioni, implicitamente richiamate dalla lettera w) in esame, è d'altra parte garantita dal calendario ittico regionale, nel quale vengono riprodotte tutte le prescrizioni sanzionate dalla disposizione impugnata, e che risulta essere stato adottato e pubblicato per l'anno 2019.

Dal che l'infondatezza anche delle censure concernenti questa seconda disposizione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2018, n. 11, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 27 aprile 2017, n. 28 (Gestione della fauna ittica e disciplina della pesca nelle acque interne)», promossa, in riferimento all'art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Abruzzo n. 11 del 2018, promossa, in riferimento all'art. 25, secondo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 29 maggio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190134

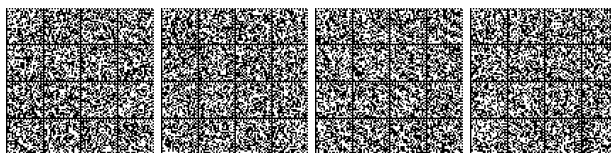
N. 135

Sentenza 8 - 31 maggio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Spese di giustizia - Procedimento per la dichiarazione dello stato di adottabilità di minori - Anticipazione a carico dell'erario degli onorari e delle spese spettanti al difensore d'ufficio di genitore irreperibile.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», art. 143, 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

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 143, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», promosso dal Tribunale per i minorenni di Bari, nel procedimento ad istanza di V. A., con ordinanza del 5 marzo 2018, iscritta al n. 90 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 25, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Udito nella camera di consiglio dell'8 maggio 2019 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli.

Ritenuto in fatto

1.- Nel corso di una procedura aperta su istanza di liquidazione di onorari per l'attività professionale svolta dal richiedente quale difensore di ufficio di una genitrice irreperibile, nel giudizio per la dichiarazione di adottabilità del suo figlio minore, l'adito Tribunale per i minorenni di Bari, in composizione collegiale, premessane la rilevanza al fine del decidere, ha sollevato, con l'ordinanza in epigrafe, questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 143, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», «nella parte in cui non prevede che, in attesa che venga emanata una specifica disciplina sulla difesa d'ufficio nei processi previsti dalla legge 4 maggio 1983, n. 184 [Diritto del minore ad una famiglia], possano essere posti a carico dell'erario gli onorari e le spese spettanti al difensore d'ufficio del genitore irreperibile».

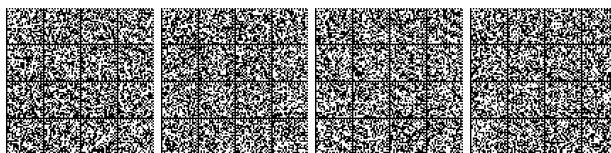
1.1.- Secondo il rimettente la norma così denunciata violerebbe:

a) l'art. 3 della Costituzione, per la disparità di trattamento, cui darebbe luogo, tra il difensore di ufficio di irreperibile nominato nell'ambito di procedimenti volti alla dichiarazione dello stato di adottabilità di minori in condizioni di abbandono - per il quale, irragionevolmente, non è prevista liquidazione alcuna di onorari - e il difensore di ufficio di irreperibile nominato nell'ambito del procedimento penale, in favore del quale il diritto a tale liquidazione è espressamente, invece, previsto dall'art. 117, comma 1, dello stesso d.P.R. n. 115 del 2002;

b) gli artt. 1 e 35 Cost., per il vulnus arrecato a «un lavoratore che debba prestare la propria opera professionale senza poter ottenere un compenso né dal proprio assistito irreperibile, né dallo Stato che gli ha conferito l'incarico di difensore d'ufficio (incarico peraltro irrinunciabile)»;

c) l'art. 24, secondo comma, Cost., per il «concreto rischio» che il difensore nominato non presti diligentemente la propria opera professionale, non partecipando all'attività d'udienza, attesa la sua consapevolezza di non poter rivendicare i compensi nei confronti della parte assistita irreperibile e neanche verso l'erario.

2.- Nel giudizio innanzi a questa Corte non vi è stata costituzione della parte ricorrente nel procedimento *a quo*, né ha spiegato intervento il Presidente del Consiglio dei ministri.



Considerato in diritto

1.- L'art. 143, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)» - della cui legittimità costituzionale dubita il Tribunale per i minorenni di Bari, chiamato a farne applicazione nel procedimento di cui si è detto nel Ritenuto in fatto - testualmente dispone che «[s]ino a quando non è emanata una specifica disciplina sulla difesa di ufficio, nei processi previsti dalla legge 4 maggio 1983, n. 184 [Diritto del minore ad una famiglia], come modificata dalla legge 28 marzo 2001, n. 149 [Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante “Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori”, nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile], per effetto dell'ammissione al patrocinio, sono pagate dall'erario, se a carico della parte ammessa, [...] a) a gli onorari e le spese spettanti all'avvocato [...]».

1.1.- Sulla base della disposizione censurata - argomenta in premessa il rimettente - il difensore di ufficio di una delle parti nei processi di adozione di minori (nella specie: il nominato difensore di ufficio della genitrice alla quale è contestata la condizione di abbandono del figlio minore) non ha diritto ad ottenere dall'erario il pagamento degli onorari spettantigli per l'attività svolta, ove la parte assistita sia (come nel giudizio *a quo*) di fatto irreperibile, stante l'impossibilità, per detto difensore, «sia di ricevere eventualmente nomina fiduciaria, sia di comprovare i titoli economici che consentono l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato».

E ciò diversamente da quanto invece previsto per il procedimento penale, nel quale «l'attività difensiva in favore dell'imputato irreperibile [...] espletata d'ufficio» trova «sancita la corresponsione economica da una espressa previsione legislativa» (art. 117, comma 1, del d.P.R. n. 115 del 2002).

Da qui appunto, ne inferisce il Tribunale *a quo*, il possibile contrasto della disposizione censurata con l'art. 3 della Costituzione, per il trattamento ingiustificatamente e irragionevolmente deteriore riservato al difensore di parte irreperibile nei processi *ex lege* n. 184 del 1983; con gli artt. 1 e 35 Cost. (richiamati, peraltro, solo in motivazione e non anche nel dispositivo dell'ordinanza di rimessione), «nella parte in cui tutelano il lavoro in tutte le sue forme»; e con l'art. 24, secondo comma, Cost., per il «concreto rischio che il difensore [d']ufficio dell'irreperibile, sapendo di non potere azionare le procedure per il recupero del proprio credito professionale nei confronti del proprio assistito irreperibile e di non potere richiedere la liquidazione degli onorari e delle spese all'erario, non presti diligentemente la propria opera professionale [...]».

2.- La questione è fondata in riferimento ai denunciati profili di violazione dell'art. 3 Cost., restando assorbita ogni altra censura.

2.1.- In altre occasioni, questa Corte ha più volte affermato che «la diversità di disciplina fra la liquidazione degli onorari e dei compensi nel processo civile e nel processo penale trova fondamento nella diversità delle situazioni comparate (da una parte gli interessi civili, dall'altra le situazioni tutelate che sorgono per effetto dell'esercizio dell'azione penale)» (ordinanza n. 350 del 2005; nello stesso senso, *ex plurimis*, ordinanze n. 270 del 2012 e n. 201 del 2006).

Ma - a prescindere dalla pure già evidenziata esigenza che «la diversità della disciplina vigente per il processo penale e per i giudizi civili [...] sia compatibile con la [...] tendenziale unificazione dei presupposti e della regolamentazione del beneficio» del patrocinio a spese dello Stato (sentenza n. 165 del 1993) - sta di fatto che le differenze di disciplina dei compensi professionali nelle due comparate tipologie di processi hanno sin qui superato il vaglio di legittimità con riferimento al quomodo o al quantum della correlativa liquidazione, mentre, con riguardo alla norma oggetto dell'odierno giudizio, quel che viene in rilievo, e che dà fondamento alle censure di disparità di trattamento e di irragionevolezza formulate dal rimettente, attiene all'an stesso del compenso. Compenso che al difensore d'ufficio del genitore irreperibile, pur obbligato ad assumerne la difesa, viene, irragionevolmente, addirittura invece negato.

2.2.- Ciò che poi rende ancor più priva di giustificazione la denunciata disparità di trattamento del difensore dell'irreperibile, in base al fatto che assista l'imputato o altra parte nei giudizi *ex lege* n. 184 del 1983, è l'esistenza di significativi profili di omogeneità tra detti due modelli di processo, in relazione, sia alla natura degli interessi in gioco, sia al ruolo del difensore chiamato ad apprestarvi tutela.

La *ratio* della difesa nei processi di adottabilità è quella, infatti, di dare la massima protezione ai diritti dei minori e dei loro genitori -- ai quali è appunto garantito di far valere le proprie ragioni anche in assenza di un avvocato di fiducia -- per evitare che l'eventuale debolezza sociale di tali soggetti influisca negativamente nel procedimento. Ad avvicinare i processi di adozione in questione al giudizio penale sta inoltre il fatto che in quei processi, attraverso analoghi percorsi istruttori, si giudicano condotte che possono anche integrare parallele ipotesi di reato, e che possono condurre ad esiti pure più dolorosi di quelli penali.

2.3.- Va, da ultimo, ancora considerato che la mancata previsione della liquidabilità, a carico dell'erario, degli onorari spettanti al difensore d'ufficio dell'irreperibile nei processi di adottabilità non è frutto di una scelta definitiva del legislatore del 2002 - che, con la disposizione censurata, ha invece solo rinviato ad una successiva «specificata disciplina sulla difesa d'ufficio, nei processi previsti dalla legge 4 maggio 1983 n. 184» - ed è, quindi, solo conseguenza dell'inerzia del legislatore successivo: inerzia protratta da quella lontana data a tutt'oggi.



3.- Nell'attuale contesto normativo, e alla luce dei principi costituzionali evocati, si impone pertanto la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 143, comma 1, del d.P.R. n. 115 del 2002, nella parte in cui non prevede che l'erario sia tenuto al pagamento degli onorari e delle spese spettanti al difensore d'ufficio del genitore irreperibile, come liquidati dal magistrato ai sensi dell'art. 82 del citato d.P.R.

Tale liquidazione, così come espressamente previsto dalla disposizione indicata quale elemento di comparazione (art. 117, comma 2, del d.P.R. n. 115 del 2002), costituisce, comunque, una mera anticipazione, avendo lo Stato diritto di ripetere le somme anticipate nei confronti di chi si sia reso successivamente reperibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 143, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», nella parte in cui non prevede che siano anticipati dall'erario gli onorari e le spese spettanti al difensore d'ufficio di genitore irreperibile nei processi di cui alla legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia).

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 31 maggio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190135

N. 136

Ordinanza 17 aprile - 31 maggio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Provvedimenti conseguenti alla cancellazione di FinPiemonte S.p.A. dall'albo degli intermediari finanziari autorizzati, tenuto dalla Banca d'Italia.

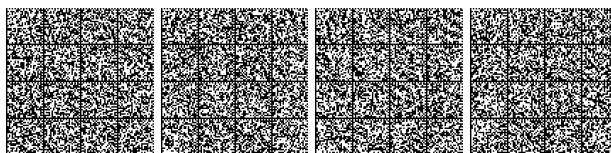
- Legge della Regione Piemonte 29 giugno 2018, n. 7 (Disposizioni urgenti in materia di bilancio di previsione finanziario 2018-2020), art. 22, commi 1, 2 e 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 22, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Piemonte 29 giugno 2018, n. 7 (Disposizioni urgenti in materia di bilancio di previsione finanziario 2018-2020), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notifica il 28 agosto 2018, depositato in cancelleria il 4 settembre 2018, iscritto al n. 58 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Piemonte;

udito nella camera di consiglio del 17 aprile 2019 il Giudice relatore Aldo Carosi.

Ritenuto che, con ricorso spedito per la notifica il 28 agosto 2018 e depositato il successivo 4 settembre, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 119 e 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione - quest'ultimo in riferimento agli artt. 42, 44 e 45 e ai punti 1 e 5 dell'allegato 4/2 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42) - questioni di legittimità costituzionale in via principale dell'art. 22, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Piemonte 29 giugno 2018, n. 7 (Disposizioni urgenti in materia di bilancio di previsione finanziario 2018-2020);

che si è costituita la Regione Piemonte, in persona del Presidente *pro tempore*, chiedendo che le questioni siano dichiarate non fondate;

che, successivamente, con atto depositato in cancelleria in data 31 dicembre 2018, il Presidente del Consiglio dei ministri, su conforme deliberazione del Consiglio dei ministri in data 7 dicembre 2018, ha rinunciato al ricorso, dando atto della sostituzione della norma impugnata ad opera dell'art. 1 della legge della Regione Piemonte 24 ottobre 2018, n. 17, recante: «Modifiche alla legge regionale 29 giugno 2018, n. 7 (Disposizioni urgenti in materia di bilancio di previsione finanziario 2018-2020)»;

che la rinuncia è stata accettata dalla Regione Piemonte con atto depositato in cancelleria il 25 gennaio 2019.

Considerato che, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la rinuncia al ricorso, seguita da accettazione della controparte costituita, determina l'estinzione del processo (*ex plurimis*, ordinanze n. 47 del 2019 e n. 51 del 2018).

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

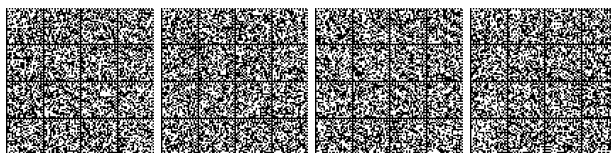
Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 31 maggio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 44

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'11 marzo 2019
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Stampa - Norme della Regione Molise - Norma di interpretazione autentica del comma 3 dell'art. 5 della legge regionale n. 11 del 2015 recante «Disciplina del sostegno all'editoria locale» - Divieto di cumulo del contributo regionale con contributi erogati da altro ente pubblico - Previsione che la disposizione debba essere interpretata nel senso che i contributi erogati dalla legge regionale, aventi l'obiettivo di rafforzare l'esercizio della professione giornalistica nell'ambito dell'informazione regionale, sono erogati a titolo non identico rispetto a quelli erogati dallo Stato.

– Legge della Regione Molise 24 dicembre 2018, n. 15 (Interpretazione autentica del comma 3 dell'art. 5 della legge regionale 20 maggio 2015, n. 11).

Ricorso ai sensi dell'art. 127 Cost. del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato (cod. fisc. 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 Molise, in persona del Presidente della Regione *pro-tempore*, domiciliato per la carica presso la sede della Regione in Campobasso, via Genova, 11 (cap 86100) per l'impugnazione della legge della Regione Molise n. 15 del 24 dicembre 2018, recante «Interpretazione autentica del comma 3 dell'art. 5 della legge regionale 20 maggio 2015, n. 11», pubblicata sul B.U.R. 31 dicembre 2018, n. 66, della Regione Molise, come da delibera del Consiglio dei ministri adottata nella seduta n. 47 del 27 febbraio 2019.

FATTO

In data 27 dicembre 2018 è stata pubblicata sul B.U.R. n. 66 della Regione Molise la legge regionale 24 dicembre 2018, n. 15, intitolata «Interpretazione autentica del comma 3 dell'art. 5 della legge regionale 20 maggio 2015, n. 11».

Tale legge all'art. 1 così dispone:

«Il comma 3 dell'art. 5 della legge regionale 20 maggio 2015, n. 11 (Disciplina del sostegno dell'editoria locale), deve interpretarsi nel senso che - consistendo l'obiettivo assorbente da realizzarsi tramite gli interventi previsti dalla legge regionale n. 11/2015 nel rafforzare l'esercizio della professione giornalistica nell'ambito dell'informazione regionale - i contributi di cui alla stessa legge regionale sono erogati a titolo non identico rispetto a quelli erogati dallo Stato i quali a termini della legge n. 448/1998, del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017 e dell'art. 1, comma 163, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, sono finalizzati a realizzare più ampi ed articolati obiettivi di pubblico interesse.».

La disposizione riportata appare costituzionalmente illegittima per i seguenti

MOTIVI

1. Violazione degli articoli 97 e 3 della Costituzione.

La disposizione contenuta nell'art. 1, si qualifica dichiaratamente quale norma di interpretazione autentica dell'art. 5, legge regionale n. 11/2015, al pari di un precedente intervento che l'ha anticipata, sempre al fine di enucleare l'esatto contenuto della stessa norma.



Ciò esprime l'intento del legislatore regionale di disciplinare anche le fattispecie sorte antecedentemente alla sua entrata in vigore, in tal guisa, conferendole il connotato di retroattività tipico del genere normativa in disamina.

Manca però nel caso in questione il presupposto, necessario per ritenere costituzionalmente legittima una norma retroattiva, della preesistente incertezza interpretativa.

Appare opportuno rammentare, sul punto, la giurisprudenza della Corte costituzionale, sui limiti delle disposizioni di interpretazione autentica, con significative precisazioni in riferimento al principio di non retroattività delle leggi.

La Corte ha invero più volte sottolineato, in linea di principio, che è vero che «il legislatore può adottare norme di interpretazione autentica non soltanto in presenza di incertezze sull'applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali, ma anche quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testa originario, così rendendo vincolante un significato ascrivibile ad una norma anteriore» (*ex plurimis*, sentenze n. 209 del 2010, n. 24 del 2009, n. 170 del 2008 e n. 234 del 2007); ma, tuttavia, «non è decisivo verificare se la norma censurata abbia carattere interpretativo, e sia perciò retroattiva, ovvero sia innovativa con efficacia retroattiva. Invero in entrambi i casi si tratta di accertare se la retroattività della norma, il cui divieto non è stato elevato a dignità costituzionale, salvo il disposto dell'art. 25, secondo comma, Cost., trovi adeguata, giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori e interessi costituzionalmente protetti» (*ex plurimis* sentenze n. 93 del 2011, n. 234 del 2007 e n. 374 del 2002).

La Corte richiama quindi i limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi individuati nella propria giurisprudenza; limiti attinenti alla salvaguardia di principi costituzionali, tra cui il principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto d'introdurre ingiustificate disparità di trattamento, la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti, quale principio connaturato allo stato di diritto, la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico e per quanto di specifico interesse nel caso di specie il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (*ex plurimis*: sentenze n. 73 del 2017, n. 209 del 2010 e n. 397 del 1994).

Nel caso di specie, invece, si configura una palese elusione da parte del legislatore regionale del principio generale dell'ordinamento dello Stato, deponente invece per l'irretroattività delle norme (art. 11 disp. prel. cod. civ.), nonché la violazione dei principi di ragionevolezza e la tutela dell'affidamento legittimamente sorto negli aventi diritto alla contribuzione, ma anche, come si vedrà, la sicura interferenza con procedimenti giurisdizionali in corso.

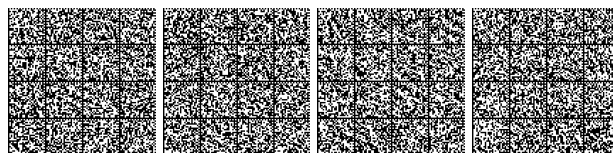
La legge regionale, infatti, ove interpretata nel senso indicato dalla interpretazione autentica, reca contenuti inficiati da irragionevolezza, per l'incongruo discostamento dai consolidati principi nazionali e comunitari in tema di divieto di cumulo di agevolazioni e incentivi, che escludono la concentrazione sulle stesse spese ammissibili di agevolazioni non in regime «*de minimis*» con altri aiuti di Stato, allorché le intensità di aiuto previste per quell'intervento dalle pertinenti discipline di diversi enti pubblici eccedano un ragionevole massimale predefinito.

In tale caso, infatti, esse si palesano quale espressione dell'anomala trasformazione dell'opportunità legale di fruizione di misure sovvenzionatrici dell'editoria in un'occasione di formazione di un lucro aggiuntivo a parità di produzione e di costi supportati, lucro quindi indebito e senza giustificazione di meritevolezza.

Il divieto di cumulabilità dei finanziamenti pubblici è, come noto, un principio che si rinviene essenzialmente nella normativa comunitaria ed è stato recepito anche nella normativa nazionale per la disciplina della erogazione dei fondi comunitari, in attuazione dello specifico regolamento CE (l'art. 2, comma 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 196/2008 che definisce le norme sull'ammissibilità delle spese ai sensi dell'art. 56, paragrafo 4, del reg. CE n. 1083/2006 recita: «Non sono ammissibili le spese relative ad un bene rispetto al quale il beneficiario abbia già fruito, per le stesse spese, di una misura di sostegno finanziario nazionale o comunitario»). Il divieto di duplicazione degli interventi comunitari è, dunque, finalizzato ad evitare qualsiasi genere di indebiti vantaggi e arricchimenti dei beneficiari (Consiglio di Stato sentenza n. 2351/2006; Consiglio di Stato Sez. V 6013/2009).

Peraltro, l'insolito indugio motivazionale nel contesto della disposizione in esame assume a base di fatto l'identificazione erronea della finalità non solo prioritaria ma anche «assorbente» della legge regionale n. 11/2015 nella promozione della sola professione giornalistica e soprattutto afferma che i contributi statale e regionale siano erogati a titolo non identico, risultando la legge n. 448/1998 (e la legislazione primaria presupposta), il decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2017 e l'art. 1, comma 163, legge 28 dicembre 2015, n. 208, indirizzati a realizzare «più ampi ed articolati» obiettivi di pubblico interesse, non meglio specificati.

In realtà, la normativa in disamina non sembra porre l'accento sulle distinte «finalità» perseguite dai richiamati sistemi legislativi, finalità che appaiono peraltro comuni in quanto in definitiva proiettate, stando all'analisi dell'articolata disciplina statale in materia, a sostegno dell'impresa editoriale mediante finanziamento di voci importanti di costo, costituenti gran parte delle spese gravanti sul bilancio aziendale.



In effetti, entrambi i sistemi normativi tendono a prendere in considerazione il dato oggettivo dell'attività imprenditoriale in un determinato arco temporale (*cf.* art. 7, decreto-legge n. 323/1993 e art. 4, legge regionale n. 11/2015), destinataria dell'intervento sovvenzionatorio di sostegno essenzialmente alle spese generali e per il personale (che integrano la parte più consistente delle spese complessive), deponendo per la legittimità della compressione delle opportunità volte alla duplicazione di benefici connotati dalla stessa natura e indirizzati al sostegno della medesima iniziativa produttiva.

Alla luce di quanto precede la norma regionale censurata, a parere di questa difesa, si pone, in prima battuta, in contrasto con l'art. 97 Cost., quale parametro di controllo della legalità, imparzialità ed efficienza dell'azione amministrativa, la cui violazione è conseguenza dell'arbitrarietà e manifesta irragionevolezza della disciplina che si censura.

I principi enunciati nella predetta norma costituzionale, infatti, escludono la possibilità di duplicazione di finanziamenti che la legge regionale invece permette e postulano che in tutti i procedimenti assimilabili, come quello in esame, a procedure di carattere concorsuale, compresi quelli volti alla erogazione di contributi o benefici in favore di specifiche categorie, venga garantito il rispetto della par condicio tra «concorrenti», nella specie palesemente violato.

Ne consegue anche una violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Cost. in quanto in questo caso la legge regionale, senza un ragionevole motivo, ha riservato un trattamento di favore nei confronti di alcuni degli aspiranti beneficiari, in detrimento di altri.

2. Violazione dell'art. 104 della Costituzione, nonché degli articoli 3 e 97 Cost. sotto altro profilo.

Altro elemento, distinto ma pure connesso, di illegittimità si rinviene nel fatto che la caratteristica della retroattività finirebbe inevitabilmente per consentire alla legge di incidere su una controversia già in atto da tempo con un unico gruppo editoriale locale interessato storicamente alla problematica.

L'interpretazione propugnata dal legislatore regionale entra, infatti, in palese conflitto col giudicato rappresentato dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 5619 del 1° ottobre 2018, che si produce.

Essa interferisce, altresì, col giudizio attualmente in corso (Trib. CB, R.G. 2674/2018, ud. 15 aprile 2019, e domanda urgente ex art. 700 codice di procedura civile in corso di causa R.G. 2674 1/2018, ud. 20 febbraio 2019) (documenti 4 e 5), di (parziale) riassunzione in relazione alla pronuncia, contenuta nella medesima sentenza, di spettanza al giudice ordinario della cognizione di contenziosi in tema di erogazione di un contributo pubblico.

Nella fattispecie, l'interferenza è evidente, sia con l'oggetto del giudizio di riassunzione in corso, che col giudicato rappresentato dalla citata sentenza del Consiglio di Stato, in cui è stata positivamente vagliata la norma del regolamento attuativo della stessa disposizione oggetto di intervento interpretativo in attuale disamina, in quanto legittimamente preclusiva del divieto di cumulo ora avallato.

E, in effetti, in sede difensiva in occasione dei citati contenziosi in cui è venuto in evidenza il tema specifico, è stata eccepita in replica l'inettitudine della nuova disposizione a incidere su situazioni già definite, quale quella presupposta dall'intervento legislativo in disamina, tanto più se oggetto di controversia.

In tal guisa, è innegabile che la legge regionale in disamina si sia ingerita nell'amministrazione della giustizia, condizionando e mutilando l'esercizio della potestà giurisdizionale, entrando in contrasto con l'art. 104, comma 1° Cost., da leggere in correlazione agli articoli 24 e 102 Cost.

Appare, in definitiva, per quanto sin qui esposto, censurabile stando alla consolidata esegesi costituzionale l'utilizzo dello strumento dell'interpretazione autentica della precedente legge, in realtà volto ad assegnare alla disposizione interpretata un significato che, scegliendo una delle possibili letture del testo originario, a detrimento di quella già avallata dal G.A., non interviene in un quadro di «situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo», e nemmeno per «ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore», ma semmai per stravolgerne la *ratio* a fini puramente elusivi e per orientare l'esito di un giudizio con indubbia concessione di privilegio *ad personam* a favore di soggetto imprenditoriale identificabile *ex ante*: con ciò realizzando, oltre all'invasione delle attribuzioni del potere giudiziario garantite dall'art. 104 (e dai connessi articoli 24 e 102 Cost.) altresì uno sviamento dalla funzione propria e dagli scopi legittimi dell'attività legislativa, censurabile anche ai sensi dell'art. 97 Cost. (si veda, per un caso per molti versi analogo a quello in esame, la decisione 12 aprile 2017, n. 73, di codesta Ecc.ma Corte).



P.Q.M.

Si ritiene, pertanto, di promuovere la questione di legittimità costituzionale della legge regionale in esame dinanzi alla Corte costituzionale, per chiedere che voglia codesta Ecc.ma Corte costituzionale:

dichiarare costituzionalmente illegittima e conseguentemente annullare la legge della Regione Molise n. 15 del 24 dicembre 2018, recante «Interpretazione autentica del comma 3 dell'art. 5 della legge regionale 20 maggio 2015, n. 11», pubblicata nel B.U.R. 31 dicembre 2018, n. 66 della Regione Molise, come da delibera del Consiglio dei ministri adottata nella seduta n. 47 del 27 febbraio 2019.

Roma, 28 febbraio 2018

Il Vice Avvocato Generale dello Stato: PIGNATONE

19C00098

N. 45

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'11 marzo 2019
(della Provincia autonoma di Bolzano)*

Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Legge di bilancio 2019 - Misure quantitative per la realizzazione degli obiettivi programmatici - Anticipazioni di liquidità agli enti territoriali e rispetto dei tempi di pagamento dei debiti commerciali - Enti del Servizio sanitario nazionale - Individuazione di un obiettivo specifico di risultato per la dirigenza sanitaria - Relazione al Tavolo di verifica per gli adempimenti di cui all'art. 12 dell'intesa del 23 marzo 2005.

- Legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), art. 1, commi 865 e 866.

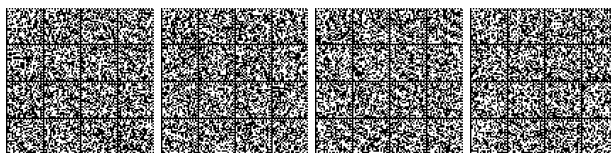
Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano (00390090215), in persona del suo Presidente e legale rappresentante *pro tempore*, Arno Kompatscher, rappresentata e difesa, tanto congiuntamente quanto disgiuntamente, in virtù della procura speciale rep. n. 25102 del 28 febbraio 2019, rogata dal Segretario generale della Giunta provinciale dott. Eros Magnago, nonché in virtù della deliberazione della Giunta provinciale di autorizzazione a stare in giudizio n. 110 del 26 febbraio 2019, dagli avvocati Renate von Guggenberg (VNGRNT57L45A952K - renafe.guggenberg@pec.prov.bz.it), Stephan Beikircher (BKRSPPH65E10B160H - stephan.beikircher@pec.prov.bz.it), Cristina Bernardi (BRNCST64M47D548L - cristina.bernardi@pec.prov.bz.it) e Laura Fadanelli (FDNLRA65H69A952U - laura.fadanelli@pec.prov.bz.it), di Bolzano, con indirizzo di posta elettronica avvocatura@provincia.bz.it ed indirizzo di posta elettronica certificata anwaltschaft.avvocatura@pec.prov.bz.it e n. fax 0471/412099, e dall'avv. Michele Costa (CSTMHL38C30H501R), di Roma, con indirizzo di posta elettronica costamicheleavvocato@gmail.com e presso lo studio di quest'ultimo in 00195 Roma, via Bassano del Grappa n. 24, elettivamente domiciliata (michelecosta@ordineavvocatiroma.org 06/3729467);

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio in carica;

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 865 e 866, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021».

Nel supplemento ordinario n. 62/L nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 302 del 31 dicembre 2018 è stata pubblicata la legge 30 dicembre 2018, n. 145, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021».

Il comma 865 dell'art. 1 di detta legge dispone che per gli enti del Servizio sanitario nazionale che non rispettano i tempi di pagamento previsti dalla legislazione vigente, le regioni e le province autonome provvedono ad integrare i contratti dei relativi direttori generali e dei direttori amministrativi inserendo uno specifico obiettivo volto al rispetto dei tempi di pagamento ai fini del riconoscimento dell'indennità di risultato. La quota dell'indennità di risultato condizionata al predetto obiettivo non può essere inferiore al 30 per cento.



Inoltre, viene previsto che la predetta quota dell'indennità di risultato:

- a) non è riconosciuta qualora l'ente sanitario registri ritardi superiori a sessanta giorni oppure in caso di mancata riduzione di almeno il 10 per cento del debito commerciale residuo;
- b) è riconosciuta per la metà qualora i ritardi siano compresi fra trentuno e sessanta giorni;
- c) è riconosciuta per il 75 per cento qualora i ritardi siano compresi fra undici e trenta giorni;
- d) è riconosciuta per il 90 per cento qualora i ritardi siano compresi fra uno e dieci giorni.

Il successivo comma 866 prevede che le regioni trasmettono al Tavolo di verifica degli adempimenti regionali di cui all'art. 12 dell'intesa tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, del 23 marzo 2005, una relazione in merito, all'applicazione e agli esiti del comma 865. La trasmissione della relazione costituisce adempimento anche ai fini e per gli effetti dell'art. 2, comma 68, lettera c), della legge 23 dicembre 2009, n. 191, le cui disposizioni continuano ad applicarsi a decorrere dall'esercizio 2013.

In particolare, per quanto riguarda le regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano, l'ultimo periodo di tale comma dispone che le stesse relazionano al citato Tavolo sullo stato di applicazione del comma 865.

È pur vero che il comma 1130 dell'art. 1 stabilisce che le disposizioni della stessa legge si applicano alle regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, sicché dovrebbe essere esclusa la diretta applicazione delle norme della legge statale di bilancio, in quanto, secondo l'insegnamento di codesta Ecc.ma Corte, detta formula di salvaguardia dovrebbe essere volta ad escludere la diretta applicazione alle autonomie speciali delle disposizioni statali che non siano compatibili con gli statuti speciali e relative norme di attuazione, al di fuori delle particolari procedure previste dai rispettivi statuti (sent. n. 229/2013 e n. 141/2015).

Senonché, nonostante detta clausola di salvaguardia, le norme di cui ai commi 865 e 866 dell'art. 1, che si vanno ad impugnare, recano disposizioni riferite espressamente anche alle province autonome, sicché la garanzia contenuta nella generale clausola di salvaguardia risulta contraddetta e vanificata dalla dizione testuale di tali singole disposizioni, di contenuto dettagliato e immediatamente precettivo, per cui non è nemmeno possibile un'interpretazione adeguatrice al fine di renderle compatibili con il rispettivo ordinamento statutario (Corte costituzionale, sent. n. 412/2004, n. 228/2013, n. 40/2016, n. 231/2017, n. 94/2018), con la conseguenza che la clausola di salvaguardia di cui al comma 1130 dell'art. 1 non garantisce una copertura adeguata.

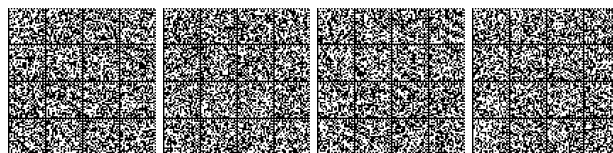
Pertanto, si rende necessario impugnare le predette disposizioni.

Quindi, con il presente ricorso la Provincia autonoma di Bolzano solleva questione di legittimità costituzionale delle disposizioni statali indicate in epigrafe per i seguenti motivi di diritto.

Violazione degli articoli 8 (in particolare n. 1), anche alla luce dell'art. 4, n. 7, 9 (in particolare n. 10), e 16 dello Statuto di autonomia per il Trentino-Alto Adige/Südtirol (decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670), e relative norme di attuazione, in particolare del decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474 (art. 2); violazione dell'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266; violazione del titolo II e del titolo VI dello Statuto di autonomia, con particolare riferimento all'art. 79, e delle relative norme di attuazione (decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268), nonché degli articoli 103, 104 e 107 dello Statuto di autonomia e dell'accordo concluso tra il Governo, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano in data 15 ottobre 2014 ai sensi del precitato art. 104 dello Statuto; violazione degli articoli 117 e 119 della Costituzione, anche in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; violazione del principio di leale collaborazione, anche in relazione all'art. 120 della Costituzione; violazione dell'art. 3 della Costituzione e del principio di ragionevolezza.

Come esposto in fatto, il comma 865 dell'art. 1 della legge di bilancio dispone che, per gli enti del Servizio sanitario nazionale che non rispettano i tempi di pagamento previsti dalla legislazione vigente, le regioni e le province autonome, in relazione al rispettivo servizio sanitario, provvedono ad integrare i contratti dei relativi direttori generali e dei direttori amministrativi inserendo uno specifico obiettivo volto al rispetto dei tempi di pagamento ai fini del riconoscimento dell'indennità di risultato, con la precisazione, in particolare, che la quota della citata indennità di risultato condizionata al predetto obiettivo non possa essere inferiore al 30 per cento dell'indennità stessa e definendone le relative condizioni per il riconoscimento.

L'ultimo periodo del successivo comma 866 prevede poi l'obbligo per le regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano di relazionare al Tavolo di verifica degli adempimenti regionali di cui all'art. 12 dell'intesa tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, del 23 marzo 2005, sullo stato di applicazione del comma 865.



È evidente che trattasi di norme di estremo dettaglio che pongono anche a carico delle province autonome precisi obblighi e adempimenti.

A riguardo va anche tenuto conto del comma 858 dell'art. 1, il quale specifica che le disposizioni di cui ai commi da 859 a 872 costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione.

Pur avendo codesta Ecc.ma Corte più volte affermato che l'autoqualificazione operata dal legislatore è priva di carattere precettivo e non determina alcun effetto vincolante (sent. n. 121/2014, n. 39/2014, n. 94/2018), dall'analisi delle norme in questione emerge la non correttezza della qualificazione legislativa, in quanto esse, anziché esprimere principi di coordinamento della finanza pubblica, sono norme specifiche e di estremo dettaglio che pretendono di trovare diretta applicazione nell'ordinamento provinciale.

È, quindi, indubbio che le predette disposizioni violano l'autonomia riconosciuta alla Provincia autonoma di Bolzano.

Infatti, lo Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol (decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670) attribuisce alla regione potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti sanitari ed ospedalieri (art. 4, n. 7, St.) e alle province autonome per Statuto sono attribuite la potestà legislativa esclusiva in materia di organizzazione dei propri uffici e del relativo personale (art. 8, n. 1, St.) e quella concorrente in materia di igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria ed ospedaliera (art. 9, n. 10, St.) e vi esercita anche la corrispondente potestà amministrativa (art. 16 St.).

Con la riforma del titolo V della parte II della Costituzione, l'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha confermato la potestà legislativa delle province autonome, estendendola alla materia «tutela della salute» di portata più ampia, secondo quanto affermato da codesta Ecc.ma Corte con la sentenza n. 328/2006.

Secondo tale sentenza, che richiama anche alcuni precedenti, la sanità è ripartita fra la materia di competenza regionale concorrente della «tutela della salute», che deve essere intesa come «assai più ampia rispetto alla precedente materia assistenza sanitaria e ospedaliera» (sent. n. 181/2006 e n. 270/2005), e quella dell'organizzazione sanitaria, in cui le regioni possono adottare «una propria disciplina anche sostitutiva di quella statale» (sent. n. 510/2002).

Le relative norme di attuazione allo Statuto di autonomia attribuiscono alla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol la disciplina del modello di organizzazione delle istituzioni ed enti sanitari, mentre alle Province autonome competono le potestà legislative ed amministrative attinenti al funzionamento ed alla gestione delle istituzioni ed enti sanitari nonché lo stato giuridico ed economico del personale ad essi addetto (art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474).

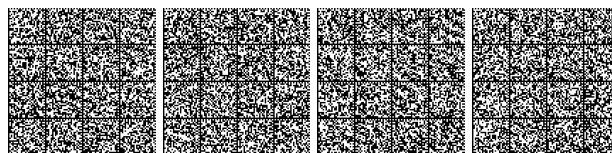
In applicazione di questo principio l'art. 1 della legge regionale 20 gennaio 1992, n. 1, recante «Norme sulle modalità di gestione delle funzioni dirette alla tutela della salute», prevede che le funzioni dirette alla tutela della salute possano essere gestite mediante aziende speciali con autonomia organizzativa, amministrativa, patrimoniale e contabile, attribuendo alla potestà legislativa delle Province autonome di Trento e di Bolzano la disciplina delle dimensioni, del numero, delle modalità di funzionamento e dell'organizzazione delle predette aziende.

In merito assume particolare rilevanza che il Servizio sanitario provinciale sul territorio della Provincia autonoma di Bolzano viene finanziato esclusivamente dalla stessa.

Dispone, infatti, l'art. 34, comma 3, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, che le Province autonome di Trento e di Bolzano, così come la Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, provvedono al finanziamento del Servizio sanitario nazionale nei rispettivi territori, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato, utilizzando prioritariamente le entrate derivanti dai contributi sanitari (art. 11, comma 9, decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502) e, ad integrazione, le risorse dei propri bilanci.

A riguardo è giurisprudenza costante di codesta Ecc.ma Corte che non è giustificabile l'imposizione di vincoli di spesa in materia sanitaria a carico di quegli enti che provvedono autonomamente alla copertura delle relative spese.

In particolare, con la sentenza n. 231/2017 codesta Ecc.ma Corte, richiamando diversi precedenti, ha statuito che «[L]'esercizio di tali competenze, tuttavia, non può giustificare l'imposizione di vincoli di spesa in materia sanitaria a carico di quegli enti che provvedono autonomamente alla copertura delle relative spese. Pertanto, le questioni sollevate dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Provincia autonoma di Bolzano in riferimento all'art. 1, commi 541 (nella parte residua), 542, 543 e 544, devono ritenersi non fondate, a condizione che tali impugnate disposizioni siano interpretate nel senso che si applicano alle due province senza porre limiti alla loro autonomia in punto di spesa sanitaria, in quanto non finanziata dallo Stato.»



Ma, quand'anche le disposizioni di cui al comma 865 costituissero principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, va considerato che nelle materie attribuite per Statuto alla competenza delle Province autonome, specifiche norme di attuazione statutaria (art. 2, decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento»), prevedono a carico delle medesime l'obbligo di adeguamento della propria legislazione ai principi e alle norme costituenti limiti indicati dagli articoli 4 e 5 dello Statuto di autonomia e recati da atto legislativo dello Stato entro i sei mesi successivi alla pubblicazione dell'atto medesimo nella *Gazzetta Ufficiale* o nel più ampio termine da esso stabilito e che nel frattempo restano applicabili le disposizioni legislative provinciali preesistenti.

Questo sistema comporta che una legge statale, dettata in materia di competenza provinciale, la quale pretenda di far valere immediatamente e direttamente la propria efficacia anche nel territorio delle province autonome, prevalendo sulla legislazione provinciale previgente, debba ritenersi illegittima, per violazione della norma di attuazione statutaria - non derogabile dalla legge ordinaria dello Stato nella parte in cui viene ad essa attribuita tale efficacia. (Corte costituzionale, sent. n. 38/1992, n. 40/1992, n. 69/1995, n. 380/1997).

È, quindi, evidente che le disposizioni di cui al comma 865 dell'art. 1 sono comunque incompatibili con tale principio statutario che disciplina l'adeguamento della legislazione provinciale a norme di principio vincolanti, principio che è stato di recente confermato da codesta Corte con la sentenza n. 198/2018.

Inoltre, codesta Ecc.ma Corte ha dichiarato anche l'illegittimità di norme statali ricondotte alla materia della tutela della salute, qualificate dal legislatore come direttamente applicabili alle province autonome, per il contrasto ravvisato con il predetto principio (sent. n. 301/2013).

Ad ogni modo, la Provincia autonoma di Bolzano ha esercitato le proprie competenze, disciplinando l'organizzazione del Servizio sanitario provinciale con la legge provinciale 21 aprile 2017, n. 3, recante «Struttura organizzativa del Servizio sanitario provinciale». Tale legge provinciale disciplina anche il monitoring ed il controlling dell'Azienda sanitaria dell'Alto Adige nonché le modalità di valutazione dei componenti della direzione dell'Azienda stessa, anche ai fini della corresponsione di eventuali indennità di risultato. Inoltre, è previsto che nella valutazione si debba tenere conto del raggiungimento degli obiettivi sanitari e dell'equilibrio economico dell'Azienda, anche in relazione alla garanzia dei livelli essenziali di assistenza erogata in condizioni di appropriatezza, efficienza, efficacia, qualità e sicurezza.

Inoltre, i rapporti finanziari tra lo Stato e le province autonome sono disciplinati dall'accordo sottoscritto in data 15 ottobre 2014, che ha definito, in modo esaustivo, la natura e misura della partecipazione delle province autonome ai processi di risanamento della finanza pubblica e l'entità del concorso agli obiettivi di finanza pubblica assicurati dalla regione e dalle province autonome (Corte costituzionale, sent. n. 103/2018).

Infatti, il titolo VI dello Statuto di autonomia riconosce alla regione ed alle province autonome una particolare autonomia di carattere finanziario.

A riguardo rileva l'art. 79 dello stesso Statuto, il quale definisce in modo esaustivo i termini e le modalità del concorso delle province autonome al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento comunitario, dal patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale, per cui alle stesse non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale.

Prevede, in particolare il comma 4 di detto articolo che le province autonome provvedono per gli enti del sistema territoriale regionale integrato (tra cui rientrano anche gli enti del servizio sanitario provinciale) alle finalità di coordinamento della finanza pubblica contenute in specifiche disposizioni legislative dello Stato, adeguando la propria legislazione secondo lo specifico meccanismo di cui al già citato art. 2, decreto legislativo n. 266/1992 e, quindi, adottando autonome misure di razionalizzazione e contenimento della spesa.

Anche la giurisprudenza costituzionale consolidata ha riconosciuto con specifico riferimento all'organizzazione sanitaria, nonché all'autonomo finanziamento della spesa sanitaria da parte delle province autonome, l'esclusione di queste ultime dall'operatività diretta delle norme statali di coordinamento della finanza pubblica nella materia.

E con la sentenza n. 103/2018 codesta Ecc.ma Corte ha precisato che l'accordo concluso tra il Governo, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano in data 15 ottobre 2014 ai sensi dell'art. 104 dello Statuto di autonomia è l'unico (tra quelli conclusi nel medesimo periodo da tutte le autonome speciali) a godere di una particolare stabilità, in quanto, nel ridefinire complessivamente, fino al 2022, i rapporti finanziari tra lo Stato ed i predetti enti, esclude la possibilità di modifiche peggiorative, salvo esigenze eccezionali di finanza pubblica e per importi predeterminati già nelle clausole del patto. Esso, dunque, è l'unico che subordina espressamente l'imposizione di ulteriori contributi al risanamento della finanza pubblica al ricorrere di specifiche condizioni, idonee a limitare il potere unilaterale dello Stato perfino sotto il profilo dell'*an*.

Il sistema introdotto con le disposizioni oggetto di censura di incostituzionalità non è, quindi, coerente con il quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato e la Provincia autonoma di Bolzano delineato dallo Statuto di autonomia e dalle relative norme di attuazione.



Le norme qui censurate sono in ogni caso illegittime, anche perché sono state emanate senza alcuna forma di intesa o di collaborazione con la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano e, quindi, si pongono comunque in contrasto con i predetti parametri statutari e con il principio costituzionale di leale collaborazione che deve informare i rapporti tra lo Stato e, per quanto qui più direttamente interessa, le Province autonome, risolvendosi in un intervento statale unilaterale, immediatamente vincolante per le amministrazioni destinatarie delle prescrizioni dalle stesse recate.

Posto che la modificazione dell'assetto dei rapporti in materia finanziaria, in quanto trovanti specifica ed espressa disciplina nello Statuto di autonomia, implicherebbe la modifica dello Statuto stesso, con il peculiare meccanismo delineato dagli articoli 103 e 104, deve escludersi che con disposizione di legge ordinaria sia possibile incidere sulle sopra richiamate prescrizioni dello Statuto di autonomia (art. 103), a meno che non via sia il preventivo consenso della provincia interessata (art. 104).

E va ancora una volta ribadito che è giurisprudenza costituzionale costante che lo Stato non ha titolo a dettare norme di coordinamento finanziario quando non concorre al finanziamento dell'ente autonomo, nella specie della spesa sanitaria, per cui risulta evidente anche la violazione degli articoli 117, terzo e quarto comma, e 119, secondo comma, della Costituzione.

Ne consegue che le norme di cui ai commi 865 e 866 dell'art. 1 della legge di bilancio, in quanto contengono norme di dettaglio ovvero misure puntuali, quali precetti direttamente vincolanti anche per la Provincia autonoma di Bolzano, e non solo principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, sono lesive della potestà legislativa, regolamentare ed amministrativa della stessa in materia di organizzazione dei propri uffici e del relativo personale nonché di tutela della salute e di assistenza sanitaria che comprende l'organizzazione del servizio sanitario, dell'autonomia finanziaria delle medesime, anche di spesa, nel settore sanitario. Inoltre, le stesse sono in contrasto con la disciplina di rango costituzionale recante l'obbligo di adeguamento della legislazione della Provincia autonoma di Bolzano alle norme di principio in luogo della diretta applicazione della normativa statale o, comunque, con l'art. 107 dello Statuto di autonomia.

A riguardo va ancora una volta ribadito che sono illegittime le norme statali che non si articolano in enunciati generali riconducibili alla categoria dei principi, ma pongono in essere una disciplina di dettaglio e che lo Stato non ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario che definiscano le modalità di contenimento di una spesa sanitaria interamente sostenuta dalle autonomie speciali che vi provvedono (sent. n. 125/2015 e n. 231/2017).

Per tutte queste considerazioni, alla Provincia autonoma di Bolzano nemmeno non può essere imposto l'obbligo di relazionare al Tavolo di verifica degli adempimenti regionali previsto dall'art. 12 dell'Intesa tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, del 23 marzo 2005, sullo stato di applicazione del comma 865, obbligo previsto all'ultimo periodo del comma 866 della legge n. 145/2018, rapportandosi la stessa con il detto Tavolo a titolo di leale collaborazione.

Pertanto, anche tale disposizione risulta in contrasto con le disposizioni di rango costituzionale e statutario sopra citate e con il principio di leale collaborazione, anche in relazione all'art. 120 della Costituzione, oltre che con l'art. 3 della Costituzione e con il principio di ragionevolezza, posto che la richiamata Intesa contiene un'espressa disposizione di salvaguardia della specialità delle province autonome.

Pertanto, ove le citate disposizioni dovessero ritenersi direttamente applicabili anche alla Provincia autonoma di Bolzano, nonostante la clausola di salvaguardia di cui al comma 1130 dell'art. 1 della stessa legge, le stesse non potrebbero andare esenti dalle censure di incostituzionalità sopra articolate.

P. Q. M.

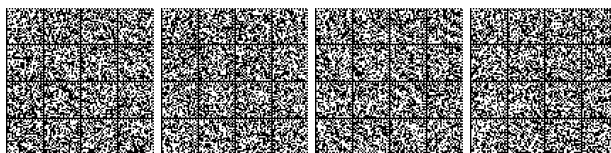
Voglia l'Ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 865 e 866, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021», pubblicata nel supplemento ordinario n. 62/L alla Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 302 del 31 dicembre 2018.

Avv. VON GUGGENBERG

Avv. BEIKIRCHER

Avv. BERNARDI

Avv. FADANELLI



N. 46

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

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2019 - Attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di un contributo, per l'anno 2019 e per l'anno 2020, per rilanciare e accelerare gli investimenti pubblici - Concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto ordinario - Omessa previsione dell'assegnazione alle Regioni, subentrate nell'esercizio delle funzioni non fondamentali delle Province e delle Città metropolitane, delle relative risorse.

- Legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), art. 1, commi 833, 835 e 841; e art. 3, in combinato disposto con la Tabella 2, Missione 2.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2019 - Attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di un contributo, per l'anno 2019 e per l'anno 2020, per rilanciare e accelerare gli investimenti pubblici - Concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto ordinario - Omessa previsione del trasferimento alle Regioni delle risorse inerenti il minor gettito IRAP conseguente all'applicazione della misura prevista dall'art. 1, comma 20, della legge n. 190 del 2014.

- Legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), art. 1, commi 833, 835 e 841; e art. 3, in combinato disposto con la Tabella 2, Missione 2, Programma 3.

Ricorso per la Regione Puglia, in persona del Presidente *pro-tempore* della G.R. Dott. Michele Emiliano, rappresentata e difesa dall'Avv. Pierluigi Balducci, giusta procura speciale in calce al presente atto e in virtù di delib. G.C. n. 353 del 26 febbraio 2019, con lui elettivamente domiciliata in Roma alla via Barnaba Tortolini, n. 30, presso lo studio Placidi;

contro lo Stato italiano, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro-tempore*;

per l'annullamento della legge 30 dicembre 2018, n. 145, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 31 dicembre 2018 nelle parti in cui:

a) non ha disposto l'assegnazione alle regioni delle risorse connesse all'esercizio delle funzioni non fondamentali delle Province attribuite alle regioni medesime (con riferimento all'art. 1, commi 833, 835 e 841, nonché all'art. 3 in combinato disposto con la tabella 2 (stato di previsione), Missione 2 (relazioni finanziarie con le autonomie territoriali));

b) non ha previsto il trasferimento alle regioni di tutte le somme inerenti il minor gettito IRAP determinatosi per effetto delle misure di cui alla legge n. 190/2014, art. 1, comma 20 (con riferimento all'art. 1, commi 833, 835 e 841, nonché all'art. 3 in combinato disposto con la tabella 2 (stato di previsione), Missione 2 (relazioni finanziarie con le autonomie territoriali), Programma 3 (rapporti con enti territoriali)).

PREMESSA

I. Con riferimento alle risorse connesse all'esercizio delle funzioni non fondamentali.

La legge Del Rio n. 56 del 7 aprile 2014 nel distinguere fra funzioni fondamentali (pianificazione territoriale, trasporti e strade, scuola, edilizia scolastica, assistenza tecnico-amministrativa agli ee.ll., pari opportunità) (art. 1, comma 85) e funzioni non fondamentali (tutte le altre, art. 1, comma 89) svolte dalle province ebbe a disporre che le seconde fossero attribuite ad altri enti da Stato e regioni, secondo le rispettive competenze, in attuazione dell'art. 118 della Costituzione. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 settembre 2014, ai sensi del comma 92 dell'art. 1 legge n. 56/2014, furono fissati i criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni provinciali da trasferire.

Inoltre, la legge Del Riso precisò che si tenesse conto delle risorse finanziarie già spettanti alle province ai sensi dell'art. 119 Cost. «dedotte quelle necessarie alle funzioni fondamentali» (comma 92 cit., II periodo).

La successiva legge di stabilità (n. 190 del 2014), pertanto, attesa l'intervenuta riorganizzazione degli enti locali e la conseguente preventivata riduzione di costi, fissò all'art. 1, comma 418, a carico di province e città metropolitane un contributo al contenimento della spesa corrente (da uno a tre milioni di euro per gli anni 2015-2017).



Prorogati i termini di attuazione del processo di riordino delle funzioni provinciali con il decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 conv. in legge n. 125/2015, la Regione Puglia ha provveduto a dare compimento alle previsioni della Del Rio con l'approvazione delle LL.RR. n. 31 del 30 ottobre 2015 e n. 9 del 27 maggio 2016.

In particolare l'art. 2 della L.R. Puglia n. 9/2016 ha disposto il trasferimento alla Regione delle seguenti funzioni in precedenza esercitate dalle province:

- a) funzioni di cui all'art. 4, comma 1, L.R. n. 31/2005;
- b) funzioni in materia di valorizzazione dei beni culturali, biblioteche, musei e pinacoteche;
- c) funzioni di controllo e vigilanza ambientale e rurale;
- d) funzioni in materia di turismo;
- e) funzioni relative al trasporto e integrazione scolastica degli alunni disabili, nonché all'assistenza per alunni audio e videolesi;
- f) funzioni in materia di formazione professionale.

All'intervenuto trasferimento di funzioni in capo alle regioni non v'è stata, però, mai corrispondenza di trasferimento di risorse da parte dello Stato.

L'epigrafata legge n. 145/2018 di approvazione del bilancio di previsione 2019 e di quello pluriennale 2019-2021, difatti, nulla ha previsto in termini di assegnazione di risorse alle regioni per lo svolgimento delle funzioni provinciali non fondamentali ad esse trasferite.

II. Con riferimento al trasferimento del minor gettito IRAP.

In materia di federalismo fiscale già la legge delega 5 maggio 2009, n. 42, nel fissare i principi e i criteri direttivi cui informare i decreti legislativi attuativi dell'art. 119 Cost., aveva disposto l'esclusione di interventi statali sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi che non siano del proprio livello di governo. In caso di intervento dello Stato sui tributi degli enti locali, però, la legge precisava che: «essi sono possibili, a parità di funzioni amministrative conferite, solo se prevedono la contestuale adozione di misure per la completa compensazione» delle conseguenti minori entrate.

Parimenti, con riferimento ai tributi propri derivati e alle addizionali sui tributi erariali, l'art. 11 del decreto legislativo n. 68 del 6 novembre 2011 dispone che: «gli interventi statali sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi regionali di cui all'art. 7, comma 1, lettera b), numeri 1) e 2), della citata legge n. 42 del 2009 sono possibili, a parità di funzioni amministrative conferite, solo se prevedono la contestuale adozione di misure per la completa compensazione tramite modifica di aliquota o attribuzione di altri tributi».

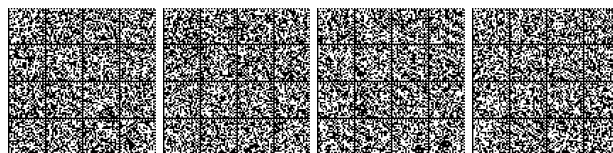
La legge di stabilità per l'anno 2015, 23 dicembre 2014, n. 190, con l'art. 1, comma 20, ebbe però a modificare la determinazione della base imponibile IRAP a decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello in corso, senza che fosse prevista alcuna forma di compensazione a favore delle regioni e a carico dello Stato.

Successivamente, atteso il minor gettito determinatosi in danno delle regioni, l'art. 8, comma 13-*duodecies*, decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 conv. in legge 6 agosto 2015, n. 125, ha sì previsto l'attribuzione alle regioni di contributi per gli anni 2015, 2016 e successivi ma in misura del tutto inidonea a compensare completamente il minor gettito provocato dall'intervento statale, malgrado la surrichiamata espressa previsione normativa. Già tale previsione appare illegittima.

In particolare in Puglia, malgrado l'erogazione del contributo ex decreto-legge n. 78/2015, come si evince dalla nota MEF del 5 novembre 2015, protocollo n. 21117, dall'Intesa Conferenza Stato-regioni del 27 luglio 2017 e dal prospetto riassuntivo integrazione minori entrate IRAP, a fronte di un gettito IRAP ante 2015 di euro 109.641.000 s'è realizzato un minor gettito: per euro 17.376.570 (anno 2015), per euro 29.705.500 (anno 2016), per euro 25.050.560 (anno 2017), per euro 21.126.570 (anno 2018), per euro 18.588.570 (anno 2019); per un totale di euro 111.847.770.

Quindi, seppure in continuità con le scelte legislative precedenti, anche la legge n. 145/2018 ha del tutto omesso di compensare completamente il minor gettito IRAP subito dalle regioni.

La tabella n. 2 dello Stato di previsione del MEF allegata all'art. 3 della legge n. 145/2018 difatti al Programma 3 (rapporti finanziari con enti territoriali) prevede l'azione «Reintegro del minor gettito IRAP destinato alle regioni sul costo del lavoro» con uno stanziamento complessivo per il triennio 2019-2021 pari ad euro 384.673.000 (per la Regione Puglia, in base alle previsioni della Conferenza Stato regioni del 27 luglio 2017, la quota di riparto è pari ad euro 19.753.430). Tale importo corrisponde esattamente al contributo previsto dall'art. 8, comma 13-*duodecies*, decreto-legge n. 78/2015 che, però, è assolutamente parziale rispetto alla completa compensazione dovuta dallo Stato. Quindi, la legge impugnata non dispone la completa compensazione del minor gettito IRAP.



MOTIVI DI RICORSO

1) *Violazione art. 119, commi 1 e 4, Cost.; violazione art. 120 Cost.*

La legge di bilancio per l'anno 2019 svela con difficoltà il mancato versamento dei contributi relativi alle risorse per le funzioni provinciali non fondamentali trasferite alle regioni e per il completo ristoro del minor gettito IRAP.

Di certo i commi 833, 835 e 841 dell'art. 1 della legge impugnata indicano contributi a favore delle regioni a statuto ordinario per accelerare gli investimenti pubblici (anche nuovi) in una misura che sarebbe più consistente se fossero aggiunte le quote relative al rimborso delle spese per lo svolgimento delle funzioni non fondamentali già esercitate dalle province e le quote di completamento del minor gettito da IRAP.

Allo stesso modo, le tabelle relative all'art. 3 della legge n. 145/2018 svelano che lo stato di previsione del MEF per l'anno 2019 non contiene alcuna posta a favore delle regioni relativa alle risorse per le funzioni non fondamentali e indicano importi per il minor gettito IRAP che non soddisfano completamente quanto non più percepito dalle regioni medesime.

Con riferimento ad altre norme, contenute in precedenti leggi di stabilità, di analogo contenuto a quelle odiernamente impugnate, Codesta Sovrana Corte ha già avuto modo di esprimere il proprio orientamento.

Inizialmente con sentenza n. 205 del 21 luglio 2016 (relativa alla legge di stabilità per l'anno 2015, n. 190 del 23 dicembre 2014) l'omessa previsione del ristoro a favore delle regioni delle somme relative allo svolgimento delle funzioni provinciali non fondamentali non fu considerata incostituzionale in quanto si ritenne che la riassegnazione agli enti subentranti nell'esercizio delle stesse funzioni non fondamentali avrebbe potuto essere disposta con leggi successive.

Su ricorso della Regione Lombardia relativo alla legge 11 dicembre 2016, n. 232, con sentenza n. 84 del 20 aprile 2018, Codesta Corte ha ribadito la correttezza dell'operato del legislatore statale (rectius: l'inammissibilità del ricorso) in quanto ha ritenuto che la riassegnazione delle risorse sarebbe priva di qualsivoglia automatismo e non si risolverebbe in una mera operazione contabile che trasferisce all'ente subentrato le risorse a suo tempo impiegate dalle province per lo svolgimento delle funzioni non fondamentali. In altri termini la previsione di non riassegnare le risorse in questione rientrerebbe nell'ambito della discrezionalità del legislatore statale.

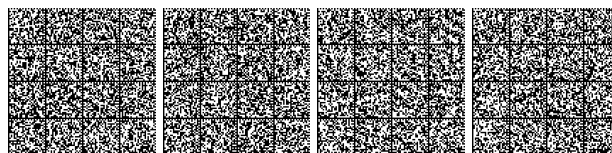
La più recente sentenza Corte costituzionale n. 137 del 27 giugno 2018, su ricorsi proposti dalle Regioni Liguria, Toscana, Campania, Veneto, Lombardia e Piemonte relativi al decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, ha invece, sul solco comunque delle precedenti affermazioni, sancito l'illegittimità costituzionale delle previsioni del legislatore statale.

Pur rimanendo riservata alla legislazione statale la quantificazione delle risorse da trasferire, ha affermato Codesta Sovrana Corte che: «La necessità che il riordino di tali funzioni sia accompagnato dal passaggio delle relative risorse — oltre a risultare da diverse disposizioni della legge n. 56 del 2014 e dagli atti attuativi di essa — deriva dall'art. 119 Cost.. Nel momento in cui lo Stato avvia un processo di riordino delle funzioni non fondamentali delle province, alle quali erano state assegnate risorse per svolgerle, in attuazione dell'art. 119 Cost., questa stessa norma costituzionale impedisce che lo Stato si appropri di quelle risorse, costringendo gli enti subentranti (regioni o enti locali) a rinvenire i fondi necessari nell'ambito del proprio bilancio, adeguato alle funzioni preesistenti. L'omissione del legislatore statale lede l'autonomia di spese degli enti in questione (art. 119, primo comma, Cost), perché la necessità di trovare risorse per le nuove funzioni comprime inevitabilmente le scelte di spesa relative alle funzioni preesistenti, e si pone altresì in contrasto con il principio di corrispondenza fra funzioni e risorse, ricavabile dall'art. 119, quarto comma, Cost.. La necessità del finanziamento degli enti destinatari delle funzioni amministrative, del resto, si fonda sulla "logica stesa del processo di riordino delle funzioni" (sentenza n. 84 del 2018)».

«Poiché l'interpretazione accolta dalla sentenza n. 205 del 2016 di questa Corte non ha trovato riscontro nel successivo operato dello Stato. Si rende ora necessario sancire il dovere statale di riassegnazione delle risorse con una pronuncia di accoglimento che dichiari illegittimo l'art. 16, comma 1, nella parte in cui — modificando l'art. 1, comma 418, della legge n. 190 del 2014 — non prevede la riassegnazione alle regioni e agli enti locali, subentrati nelle diverse regioni nell'esercizio delle funzioni provinciali non fondamentali, delle risorse acquisite dallo Stato per effetto dell'art. 1 commi 418 e 419, della legge n. 190 del 2014 e connesse alle stesse funzioni non fondamentali».

Orbene, nel caso di specie, sussistono quindi tutti gli elementi per dichiarare l'incostituzionalità delle norme impugnate che hanno sostanzialmente l'omissione del legislatore statale.

Da un lato, difatti, è palese l'individuazione delle funzioni non fondamentali un tempo svolte dalle province ed adesso assegnate all'esercizio della Regione Puglia.



La L.R. Puglia n. 9 del 27 maggio 2016 ha, difatti, chiaramente indicato le funzioni oggetto di trasferimento alla Regione (art. 2, cit. che elenca le funzioni di valorizzazione dei beni culturali, in materia di turismo, integrazione scolastica, formazione professionale etc.).

Al contempo, il bilancio regionale di per sé evidenzia le somme spese per lo svolgimento di tali funzioni.

Risultano così assolti i requisiti indicati da Codesta Ecc.ma Corte, nelle precedenti pronunce sul tema, perché possa considerarsi ammissibile il ricorso. Peraltro, il recupero delle somme relative all'esercizio delle funzioni non fondamentali non può non essere adottato dal legislatore statale tempestivamente.

Ha difatti recentissimamente affermato Codesta Sovrana Corte, con riferimento però alla esecuzione di proprie pronunce, che: «le diacroniche rimodulazioni derivanti dalle pronunzie di questa Corte non possono essere rinviate ad libitum, ma devono essere adottate tempestivamente e comunque entro la prima manovra di finanza pubblica utile, perché altrimenti gli interessi costituzionalmente tutelati rimarrebbero nella sostanza privi di garanzia» (Corte Cost. 11 gennaio 2019, n. 6).

Le disposizioni impugnate quindi, privando la Regione Puglia delle risorse corrispondenti alle nuove funzioni esercitate, hanno costretto questa amministrazione a utilizzare le altre risorse proprie ledendo l'autonomia finanziaria e di spesa di questo ente e minando l'equilibrio di bilancio, in violazione dell'art. 119, comma 1, Cost.

Al contempo, la sottrazione di tali risorse viola il comma 4 dell'art. 119 Cost. in quanto viene meno il principio di corrispondenza fra funzioni e risorse stesse.

Le norme statali impugnate violano inoltre il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

La materia in questione, difatti, ha trovato la sua sistemazione anche nell'accordo sancito nella Conferenza unificata dell'11 settembre 2014 di attuazione delle previsioni di cui al comma 89 dell'art. 1 legge n. 56/2014.

Il riordino delle funzioni non fondamentali provinciali, cioè, è stato disposto anche attraverso un'intesa fra Stato e regioni la cui sostanziale violazione con le norme impugnate, operata dal legislatore statale, compromette il principio di leale collaborazione di cui all'ultimo periodo del comma 2 dell'art. 120 Cost.

l-bis) Violazione art. 119, commi 1 e 4, Cost.; Violazione art. 120 Cost.

Identiche violazioni sussistono anche con riferimento alle previsioni che non hanno compensato completamente il minor gettito IRAP.

In premessa si è già chiarita la misura del minor gettito realizzatosi in capo alle regioni.

L'art. 8, comma 13-*duodecies* decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 conv. in legge 6 agosto 2015, n. 125 ha previsto l'attribuzione alle regioni e alle province autonome di una quota pari a euro 326.942.000,00 per l'anno 2015 e a euro 384.673.000,00 a decorrere dall'anno 2016 al fine di compensare le minori entrate derivanti dalla misura di cui al comma 20 dell'art. 1 legge n. 190/2014.

Il riparto di tale contributo è approvato mediante Intesa in sede di Conferenza permanente Stato — Regioni entro il 30 settembre di ciascun anno, tenendo conto anche delle elaborazioni fornite annualmente dal MEF.

Le somme riconosciute alla Regione Puglia sono già state indicate in premessa. Tali rimborsi sono parziali malgrado l'espressa contraria previsione dell'art. 2, comma 2, lettera t) legge n. 42/2009 e dell'art. 11 decreto legislativo n. 68/2011.

Il maggior effetto negativo verificatosi sul gettito delle manovre regionali IRAP è attestato proprio dai prospetti ex art. 77-*quater*, comma 6, decreto-legge n. 112/2008, conv. in legge n. 133/2008 predisposti dal MEF (e inviati alle regioni) in sede di quantificazione annuale dei gettiti relativi all'ultimo anno consuntivabile. Nello specifico l'ultimo aggiornamento della stima del gettito in parola è stato trasmesso dal MEF alla regione con nota del 3 agosto 2018 per il triennio 2017-2019, con l'indicazione degli importi già evidenziati in premessa.

Quindi, anche con riferimento alla omessa previsione dell'integrale compensazione del minor gettito IRAP è quantificato espressamente il *quantum* del mancato rimborso.

Tutte le censure proposte relativamente all'omessa previsione della attribuzione di risorse per l'esercizio delle funzioni non fondamentali delle province da parte della regione e degli enti locali, pertanto, sono riproposte con espresso riferimento alla omissione in materia di minor gettito IRAP.

Tale mancato introito, difatti, viola l'autonomia finanziaria e di spesa della regione non consentendo l'equilibrio di bilancio (art. 119, comma 1, Cost.), nonché il principio di corrispondenza fra funzioni e risorse (art. 119, comma 4, Cost.)

In particolare, circa la violazione del principio di leale collaborazione (art. 120 Cost.), si sottolinea soltanto che anche in questa materia, come suddetto, interviene la Conferenza unificata Stato — Regioni. Con riferimento ad altro iter procedimentale, pertanto, comunque sia, s'è verificata un'intesa che risulterebbe violata dalle omissioni del legislatore statale (cfr. intesa rep n. 141/CSR del 27 luglio 2017).



2) *Violazione art. 117 Cost.*

Entrambe le omissioni censurate violano le previsioni di cui all'art. 117 Cost. che affida alle regioni la potestà legislativa nelle materie non espressamente riservate alla legislazione dello Stato.

In materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, difatti, la regione ha potestà legislativa salvo che per la determinazione dei principi fondamentali riservata allo Stato.

Tale autonomia legislativa risulta lesa dal legislatore statale nel caso di specie in quanto, omettendo di destinare risorse alle regioni per lo svolgimento delle funzioni provinciali non fondamentali e per il minor gettito IRAP, di fatto, interviene in materia di coordinamento della finanza pubblica sottraendo tale potestà alle regioni.

P.Q.M.

Piaccia all'ecc.ma Corte costituzionale accogliere il presente ricorso con ogni effetto di legge.

Bari - Roma, 28 febbraio 2019

L'Avvocato: BALDUCCI

19C00104

N. 47

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 marzo 2019
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Bilancio di previsione triennale 2019-2021 - Approvazione degli stati di previsione delle entrate e delle spese - Determinazione del contributo alla finanza pubblica a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali.

- Legge della Regione autonoma Sardegna 28 dicembre 2018, n. 49 (Bilancio di previsione triennale 2019-2021), art. 1, in particolare comma 1.

Ricorso ex art. 127 Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato c.f. 80224030587, fax 06/96514000 e PEC roma@mailcert.avvocaturastato.it, presso i cui uffici *ex lege* domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12, nei confronti della Regione Autonoma della Sardegna, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge regionale Sardegna 28 dicembre 2018, n. 49, recante il «Bilancio di previsione triennale 2019-2021», pubblicata nel BUR n. 2 del 4 gennaio 2019, giusta delibera del Consiglio dei ministri in data 27 febbraio 2019.

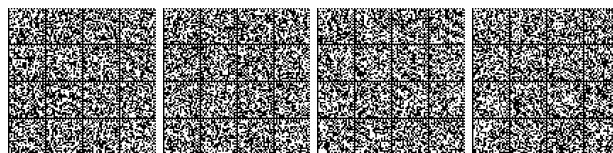
1. La legge regionale della Sardegna n. 49/2018, indicata in epigrafe, composta da quattro articoli, come esplicita lo stesso titolo, contiene il «Bilancio di previsione triennale 2019-2021».

È avviso del Governo che, con la norma denunciata in epigrafe, che approva gli stati di previsione delle entrate e delle spese negli importi ivi indicati, la Regione Autonoma della Sardegna abbia ecceduto dalle proprie competenze, in violazione della normativa costituzionale, come si confida di dimostrare in appresso con l'illustrazione dei seguenti

MOTIVI

1. L'art. 1 della legge Regione Autonoma Sardegna 28 dicembre 2018, n. 49 viola l'art. 81 della Costituzione.

L'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 49/2019 citata, in particolare, prevede che «In base al principio contabile generale e applicato della competenza finanziaria di cui rispettivamente agli allegati 1 e 4/2 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), come integrato e corretto dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 (Disposizioni integrative e correttive del decreto legi-



slativo 23 giugno 2011, n. 118, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), sono rispettivamente previste per l'anno 2019 entrate e spese di competenza per euro 10.106.141.621,37 e di cassa per euro 9.121.772.268,85, per l'anno 2020 entrate e spese di competenza per euro 8.731.538.626,70, per l'anno 2021 entrate e spese di competenza per euro 8.326.043.052,67, in conformità agli stati di previsione delle entrate e delle spese allegati alla presente legge».

Inoltre, per ciascuno degli anni 2019, 2020, 2021, la Regione Autonoma della Sardegna ha impegnato in favore dello Stato euro 250.245.000, a titolo di contributo alla finanza pubblica a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi.

Il predetto importo di euro 250.245.000, determinato senza tenere conto del concorso di cui all'art. 16, comma 3, in tema di «Riduzione della spesa degli enti territoriali», del decreto-legge 6 luglio 2012, contenente le «Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario», convertito con modificazioni con la legge 7 agosto 2012, n. 135, pari ad euro 285.309.000, risulta sottostimato per euro 446.000 annui.

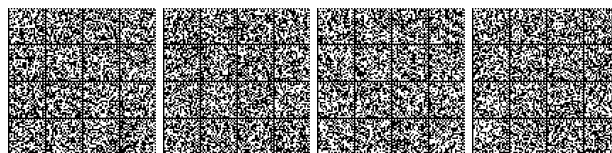
Va ricordato che l'art. 1, comma 875, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, contenente il «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021», pone a carico della Regione, nelle more dell'Accordo con lo Stato, il contributo alla finanza pubblica pari a complessivi 536 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2019 al 2021 (tabella 8), prevedendo, con tale norma, che «al fine di assicurare il necessario concorso delle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Sardegna al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, entro il 15 marzo 2019 sono ridefiniti i complessivi rapporti finanziari fra lo Stato e ciascuno dei predetti enti, mediante la conclusione di appositi accordi bilaterali, che tengano conto anche delle sentenze della Corte costituzionale n. 77 del 13 maggio 2015, n. 154 del 4 luglio 2017 e n. 103 del 23 maggio 2018 e che garantiscano, in ogni caso, il concorso complessivo alla finanza pubblica di cui al secondo periodo. In caso di mancata conclusione degli accordi entro il termine previsto dal primo periodo, in applicazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica previsti dagli articoli 117, terzo comma, e 119, primo comma, della Costituzione, il contributo complessivo alla finanza pubblica per gli anni dal 2019 al 2021 è determinato in via provvisoria negli importi indicati nella tabella 8 allegata alla presente legge, quale concorso al pagamento degli oneri del debito pubblico, salva diversa intesa con ciascuno dei predetti enti entro l'esercizio finanziario di riferimento. Gli importi della predetta tabella 8 possono essere modificati, a invarianza di concorso complessivo alla finanza pubblica, mediante accordi stipulati tra le regioni interessate entro il 30 aprile di ciascun anno, da comunicare al Ministero dell'economia e delle finanze entro il 31 maggio del medesimo anno. L'importo del concorso previsto dai periodi precedenti è versato al bilancio dello Stato da ciascuna autonomia speciale entro il 30 giugno di ciascun anno; in mancanza di tale versamento, il Ministero dell'economia e delle finanze è autorizzato a recuperare gli importi a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali. Per la Regione Friuli-Venezia Giulia resta ferma la disposizione dell'art. 1, comma 151, lettera a), della legge 13 dicembre 2010, n. 220.».

In particolare, il contributo così determinato 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. 92/2015, in relazione al quale è stata pronunciata la sentenza n. 77 del 2015, che l'ha circoscritto temporalmente all'anno 2017), nelle more della ridefinizione dei complessivi rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione mediante la conclusione dello specifico Accordo.

Va, peraltro, osservato, da un lato, che con la recente pronuncia n. 6 del 2019, depositata l'11 gennaio 2019, quindi, successivamente all'adozione della legge n. 145/18 citata, la norma statale impugnata (art. 1, comma 851, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020») è stata dichiarata costituzionalmente illegittima «nella parte in cui non prevede, nel triennio 2018-2020, adeguate risorse per consentire alla Regione autonoma Sardegna una fisiologica programmazione nelle more del compimento, secondo i canoni costituzionali, della trattativa finalizzata alla stipula dell'accordo di finanza pubblica»; dall'altro, che, come già rappresentato da questa Avvocatura nel corso della pubblica udienza del 20 novembre 2018 (nella quale è stata trattata la causa poi definita dalla sentenza n. 6 del 2019 citata) sono già stati avviati confronti tra lo Stato e la Regione Autonoma della Sardegna per addivenire alla stipula di una intesa diretta a «una diversa modulazione dei flussi finanziari» che tenga conto dei criteri sanciti nella sentenza n. 6/2019 richiamata.

Come già rilevato, 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.

Va ricordato che nella legge di bilancio annuale «si concentrano le fondamentali scelte di indirizzo politico e in cui si decide della contribuzione dei cittadini alle entrate dello Stato e dell'allocazione delle risorse pubbliche».



La Corte costituzionale «ha già avuto modo di sottolineare (sia pure in riferimento alle Regioni) che «il bilancio è un “bene pubblico” nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte [...], sia in ordine all’acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche» (sentenza n. 184 del 2016; in senso conforme sentenze n. 247 e n. 80 del 2017). Ciò vale a maggior ragione dopo l’attuazione della riforma costituzionale del 2012 realizzata con la legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’art. 81, sesto comma, della Costituzione), che ne ha accentuato la centralità: il «bilancio — nella nuova veste sostanziale — è destinato a rappresentare il principale strumento di decisione sulla allocazione delle risorse, nonché il principale riferimento della verifica dei risultati delle politiche pubbliche» (sentenza n. 61 del 2018).» (ordinanza n. 17 del 2019, punto 4.1. del Considerato in diritto).

L’art. 1 della legge regionale Sardegna n. 49/18, pertanto, viola l’art. 81 della Costituzione.

In particolare e innanzitutto, il comma 1, che sancisce l’obbligo dello Stato di assicurare per il proprio bilancio «l’equilibrio tra le entrate e le spese».

Il termine «equilibrio» non deve essere inteso come pareggio contabile tra entrate e spese, ma come saldo strutturale in grado di sostenere le spese, non quale uguaglianza numerica *sic et simpliciter* tra entrate e spese, ma quale conseguimento di obiettivi di saldo articolati nell’arco temporale di medio termine.

Il comma 3 dell’art. 81 citato statuisce, poi, che «ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte».

Il nuovo lessico costituzionale, rispetto alla precedente formulazione che prevedeva che «ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte», ha eliminato ogni dubbio interpretativo potenzialmente sussistente circa la necessità della copertura finanziaria anche con riguardo alle disposizioni che, come quelle in oggetto, prevedono riduzioni di entrata e che, in precedenza, non rientravano, almeno testualmente, nell’ambito dell’obbligo di copertura finanziaria.

Il concetto di onere attualmente contenuto nell’art. 81, comma 3, citato assume, infatti, un ambito applicativo pacificamente più ampio rispetto alla nozione, impiegata nella precedente formulazione del testo costituzionale, di spese, senza dubbio includendo, altresì, la diminuzione del gettito in entrata tra i fattori che impongono di provvedere ai mezzi finanziari per far fronte agli effetti della norma.

La dizione «provvede» in luogo della precedente «indica» ne sottolinea la valenza cogente e sottende il principio di effettività e puntualità della copertura finanziaria, che rende idoneo a supportare un’applicazione stringente e rigorosa del principio di copertura del principio di copertura, peraltro, in linea con la funzione di tale principio quale corollario e presidio necessario del fondamentale principio di equilibrio del bilancio e della sua effettiva tenuta temporale.

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 31 dicembre 2009, n. 196, «Legge di contabilità e finanza pubblica», in base al quale «Il Ministro dell’economia e delle finanze, allorché riscontri che l’attuazione di leggi rechi pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, assume tempestivamente le conseguenti iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dell’art. 81 della Costituzione. La medesima procedura è applicata in caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale recanti interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare maggiori oneri, fermo restando quanto disposto in materia di personale dall’art. 61 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165», si ritiene che la disposizione della legge regionale Sardegna n. 49/18 indicata in epigrafe sia lesiva dell’art. 81 della Costituzione.

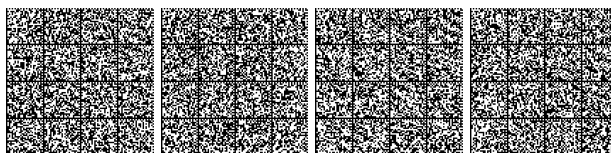
P.Q.M.

Per i suesposti motivi si conclude perché l’art. 1 della legge regionale Sardegna 28 dicembre 2018, n. 49, recante il «Bilancio di previsione triennale 2019-2021», indicato in epigrafe, sia dichiarato costituzionalmente illegittimo.

Si produce l’attestazione della deliberazione del Consiglio dei ministri del 27 febbraio 2019.

Roma, 5 marzo 2019

Il Vice Avvocato Generale dello Stato: PALMIERI



N. 48

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

Appalti pubblici - Norme della Regione Toscana - Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2018 - Disposizioni per la semplificazione amministrativa delle procedure negoziate sotto soglia - Modifiche all'art. 35-ter della legge regionale n. 38 del 2007.

Impiego pubblico - Norme della Regione Toscana - Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2018 - Mobilità dei dirigenti - Modifiche all'art. 18 della legge regionale n. 1 del 2009.

Opere pubbliche - Procedimento amministrativo - Norme della Regione Toscana - Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2018 - Interventi, progetti e opere oggetto di dibattito pubblico - Modifiche all'art. 8 della legge regionale n. 46 del 2013.

- Legge della Regione Toscana 7 gennaio 2019, n. 3 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2018), artt. 2, commi 1 e 2, 11 e 18; «nonché, in via consequenziale» legge della Regione Toscana 2 agosto 2013, n. 46 (Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali), art. 8, commi 5 e 6.

Ricorso ai sensi dell'art. 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri (codice fiscale n. 80188230587), in persona del Presidente del Consiglio pro-tempore, rappresentato e difeso in virtù di legge dall'avvocatura generale dello Stato (Fax 06/96514000 PEC ags_m2@mailcert.avvocaturastato.it), presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12 contro la Regione Toscana, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, nella sua sede in Firenze (50122), Palazzo Strozzi Sacratì, Piazza del Duomo n. 10, per la declaratoria della illegittimità costituzionale

1) dell'art. 2, commi 1 e 2, della legge regionale della Toscana 7 gennaio 2019, n. 3, per contrasto con l'art. 117, comma 1 e comma 2, lettera e) della Costituzione;

2) dell'art. 11 della legge regionale della Toscana 7 gennaio 2019, n. 3, per contrasto con gli articoli 97 e 98 della Costituzione;

3) dell'art. 18 della legge regionale della Toscana 7 gennaio 2019, n. 3 e, in via consequenziale, dell'art. 8, commi 5 e 6, della legge regionale della Toscana 2 agosto 2013, n. 46, per contrasto con gli articoli 118, comma 1, e 97 della Costituzione;

giusta deliberazione del Consiglio dei Ministri in data 7 marzo 2019;

Sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana dell'11 gennaio 2019, n. 3, sezione I, è stata pubblicata la legge regionale n. 3 del 7 gennaio 2019, intitolata «Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2018».

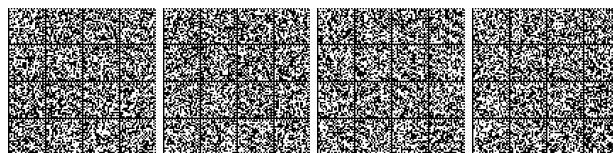
Tale legge contiene, per la più parte, disposizioni di adeguamento dell'ordinamento regionale a norme sopravvenute o ad impegni assunti dalla Regione con il Governo.

Alcune disposizioni di tale legge sono costituzionalmente illegittime.

Segnatamente, l'art. 2, rubricato «Disposizioni per la semplificazione della gestione amministrativa delle procedure negoziate sotto soglia. Modifiche all'art. 35-ter della legge regionale n. 38/2007, contrastando con l'art. 56, comma 2, della Direttiva UE 26 febbraio 2014, n. 2014/24/UE, viola l'art. 117, comma 1, Cost. a mente del quale la potestà legislativa delle Regioni è esercitata nel rispetto, tra l'altro, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario; e, contrastando pure con la norma interposta di cui all'art. 133, comma 8, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, viola anche l'art. 117, comma 2, lettera e) Cost. che riserva allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di «tutela della concorrenza».

L'art. 11 della legge regionale, rubricato «Mobilità dei dirigenti. Modifiche all'art. 18 della legge regionale n. 1/2009» viola le norme di cui agli articoli 97 e 98 della Costituzione, mentre l'art. 18 della stessa legge, rubricato «Interventi, progetti e opere oggetto di Dibattito pubblico. Modifiche all'art. 8 della legge regionale 46/2013», viola invece i parametri di cui agli articoli 118, comma 1, e 97 della Carta.

Tali disposizioni, eccedendo le competenze regionali ed invadendo quelle statali ovvero violando direttamente precetti costituzionali, vengono perciò impugnate con il presente ricorso ex art. 127 Cost. affinché ne sia dichiarata l'illegittimità costituzionale e ne sia pronunciato il conseguente annullamento per i seguenti



Motivi di diritto

I

L'art. 2 della legge regionale Toscana n. 3/2019

L'art. 2 della legge in esame interviene nella legge regionale 13 luglio 2007, n. 38 - recante «Norme in materia di contratti pubblici e relative disposizioni sulla sicurezza e regolarità del lavoro» - e, segnatamente, sull'art. 35-ter della stessa - aggiunto dall'art. 1, comma 1, della legge regionale 6 agosto 2018, n. 46 - del quale modifica entrambi i commi nei quali la disposizione si articola.

Più precisamente, il comma 1 dell'art. 2 della legge regionale n. 3/2019 stabilisce che: — «1. Il secondo periodo del comma dell'art. 35-ter della legge regionale 13 luglio 2007, n. 38 (Norme in materia di contratti pubblici e relative disposizioni sulla sicurezza e regolarità del lavoro) è sostituito dal seguente: «Nell'avviso di manifestazione di interesse è indicato che sono invitati tutti gli operatori economici che hanno manifestato interesse, l'intenzione di avvalersi della facoltà di cui al primo capoverso e le modalità di verifica, anche a campione, dell'assenza dei motivi di esclusione e del rispetto dei criteri di selezione.».

Il comma 2 dell'art. 2 della legge regionale n. 3/2019 dispone invece che «Al comma 2 dell'art. 35-ter della legge regionale n. 38/2007 le parole: «nel bando» sono sostituite dalle seguenti: «nell'avviso.».

Giova a questo punto ricordare che l'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 46/2018 -che, come s'è detto, ha aggiunto alla legge regionale n. 38/2007 la norma (l'art. 35-ter) sulla quale è ora intervenuto l'art. 2 della legge regionale n. 3/2019 - ha formato oggetto di ricorso ex art. 127 Cost. notificato in data 8 ottobre 2018 - r.ric. n. 73/2018 - perché la disposizione, contrastando (anch'essa) con l'art. 56, comma 2, della Direttiva 2014/24/UE, è stata ritenuta violativa dell'art. 117, comma 1, Cost.; e perché, contrastando pure con la norma di cui all'art. 133, comma 8, del decreto legislativo n. 50/2016, è stata considerata altresì lesiva dell'art. 117, comma 2, lettera e) Cost..

L'art. 35-ter della legge regionale n. 38/2007 era infatti originariamente così formulato: «1. Nelle procedure negoziate, quando il criterio di aggiudicazione è quello del minor prezzo, le stazioni appaltanti possono decidere di esaminare le offerte economiche prima di verificare la documentazione amministrativa attestante l'assenza dei motivi di esclusione ed il rispetto dei criteri di selezione ai sensi del decreto legislativo n. 50/2016. Nell'avviso di manifestazione di interesse sono indicate l'intenzione di avvalersi di tale possibilità e le modalità di verifica, anche a campione, dell'assenza dei motivi di esclusione e del rispetto dei criteri di selezione.

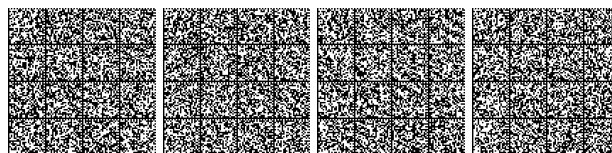
2. La verifica di cui al comma 1 è effettuata nel rispetto dei principi di imparzialità e trasparenza, in modo che nessun appalto sia aggiudicato ad un offerente che debba essere escluso ai sensi dell'art. 80 del decreto legislativo n. 50/2016 o che non soddisfi i criteri di selezione stabiliti nel bando. Nel caso di applicazione dell'esclusione automatica delle offerte di cui all'art. 97, comma 8, del decreto legislativo n. 50/2016, la soglia di anomalia è ricalcolata sulla base dell'esito della verifica».

Con l'atto di impugnazione si è eccepito che la norma regionale in questione, prevedendo che nelle procedure negoziate, quando il criterio di aggiudicazione è quello del minor prezzo, le stazioni appaltanti possono decidere di esaminare le offerte economiche prima di verificare la documentazione amministrativa attestante l'assenza di motivi di esclusione ed il rispetto dei criteri di selezione ai sensi del decreto legislativo n. 50/2016, contrasta con quanto disposto dall'art. 56, comma 2, della Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio il quale consente l'inversione dell'apertura delle buste - e, quindi, l'esame delle offerte economiche prima della verifica dell'assenza di motivi di esclusione e del rispetto dei criteri di selezione - solo ed esclusivamente nelle procedure aperte e non anche in quelle negoziate: principio poi recepito e ribadito - a livello nazionale - dall'art. 133, comma 8, del decreto legislativo n. 50/2016, come modificato dall'art. 83, comma 1, del decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56.

E si è perciò concluso che la norma regionale impugnata si pone in contrasto, come s'è detto, sia con l'art. 56 della Direttiva 2014/24/UE sia con l'art. 133, comma 8, del decreto legislativo n. 50/2016 quale norma interposta, violando così tanto l'art. 117, comma 1, Cost. quanto l'art. 117, comma 2, lettera e) Cost..

Detto giudizio di costituzionalità è tuttora pendente.

In questo contesto, l'art. 2 della legge regionale oggetto della presente impugnazione apporta all'art. 35-ter della legge regionale n. 38/2007 modifiche del tutto marginali, inserendo, in aggiunta, la previsione che nell'avviso di manifestazione di interesse «è indicato che sono invitati tutti gli operatori economici che hanno manifestato interesse»



(comma 1), sostituendo le parole «nel bando» con quelle «nell'avviso» (comma 2) e lasciando per il resto immutato il testo previgente.

In tal modo la norma oggetto del precedente ricorso subisce modifiche di mero dettaglio, prive di carattere sostanziale, che non eliminano il vizio che ne determina l'illegittimità costituzionale costituito dal fatto che, contrariamente a quanto previsto dalla disciplina comunitaria e nazionale di settore, quando il criterio di aggiudicazione è quello del minor prezzo, le stazioni appaltanti hanno la possibilità di anticipare l'esame delle offerte rispetto al controllo del possesso dei requisiti di partecipazione anche nelle procedure negoziate.

Ed infatti, come s'è detto nella precedente impugnazione, l'art. 56, comma 2, della Direttiva 2014/24/UE ha previsto la possibilità di invertire l'ordine di apertura delle buste soltanto nelle procedure di gara aperte e non anche in quelle negoziate, principio poi recepito nell'ordinamento interno dall'art. 133, comma 8, del codice dei contratti pubblici.

Se il legislatore nazionale ha dunque previsto la possibilità di anticipare l'esame delle offerte rispetto al controllo del possesso dei requisiti di partecipazione soltanto nelle procedure aperte di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria - analogamente a quanto previsto dal legislatore sovranazionale per le procedure di importo superiore a quelle soglie -, implicitamente escludendo quella possibilità per le procedure negoziate, deve logicamente concludersi che anche il legislatore regionale, doppiamente vincolato sul punto dai limiti rivenienti dalle previsioni di cui al primo e al secondo comma, lettera e) dell'art. 117 della Carta costituzionale, non può prevedere quella possibilità con riferimento alle procedure negoziate senza impingere nella contestuale violazione di entrambi i parametri costituzionali sopra indicati.

Conclusione, questa, che trova conferma nella giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte la quale ha in più occasioni dichiarato l'incostituzionalità di una norma che, nel modificare una precedente norma impugnata, si sia limitata alla sostituzione di alcune parole, senza mutarne la sostanza: si veda, *ex multis*, la sentenza n. 179/2012 la quale, a fronte di una modifica semplicemente formale del testo di una norma già impugnata, ha affermato che la «... modifica, in conseguenza del suo carattere sostanzialmente marginale, non incide in alcun modo sul contenuto precettivo delle disposizioni impuginate. Pertanto, la questione di legittimità costituzionale - in forza del principio di effettività della tutela costituzionale - deve essere trasferita sulla norma nel testo risultante dalla ultima modifica» (nel medesimo senso v. la sentenza n. 159/2012).

Principio, questo, che vale, a più forte ragione, nell'ipotesi in cui - come nella fattispecie - la nuova norma non incide, neppure marginalmente, sul profilo da cui deriva l'illegittimità costituzionale della norma precedente.

La differente formulazione, inoltre, secondo codesto Ecc.mo Collegio, impone, nonostante il trasferimento della questione, la dichiarazione di illegittimità della norma in entrambi i testi scrutinati, e, quindi, anche in quello modificato rispetto alla originaria formulazione della norma.

Si insiste pertanto acchè l'art. 2 della legge regionale Toscana n. 3/2019 sia dichiarato costituzionalmente illegittimo.

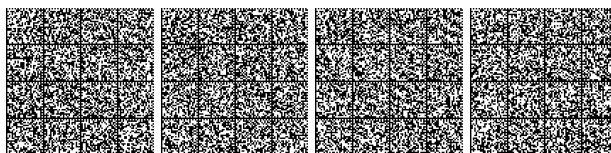
II

L'art. 11 della legge regionale Toscana n. 3/2019

L'art. 11 della legge regionale n. 3/2019 interviene invece sulla legge regionale 8 gennaio 2009, n. 1 - recante il «Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale» - e, segnatamente, sull'art. 18 della stessa legge del quale modifica nel modo che segue il secondo comma: «Nel corso dell'incarico dirigenziale il direttore generale e i direttori, per specifiche esigenze organizzative, possono:

- a) sentiti i dirigenti interessati, disporre la modifica dell'incarico ai dirigenti della struttura di cui sono responsabili;
- b) sentiti i dirigenti interessati, assegnarli ad altro incarico di livello corrispondente;
- e) assegnare un incarico di differente livello, esclusivamente previo consenso del dirigente interessato».

Anche tale disposizione è costituzionalmente illegittima violando, come si vedrà, i principi di cui agli articoli 97 e 98 della Costituzione.



È dunque d'uopo rammentare che l'art. 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 -recante le «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche» - prevede, per quanto qui interessa:

1) al comma 1, che «Ai fini del conferimento di ciascun incarico di funzione dirigenziale si tiene conto, in relazione alla natura e alle caratteristiche degli obiettivi prefissati ed alla complessità della struttura interessata, delle attitudini e delle capacità professionali del singolo dirigente, dei risultati conseguiti in precedenza nell'amministrazione di appartenenza e della relativa valutazione, delle specifiche competenze organizzative possedute, nonché delle esperienze di direzione eventualmente maturate all'estero, presso il settore privato o presso altre amministrazioni pubbliche, purché attinenti al conferimento dell'incarico. Al conferimento degli incarichi e al passaggio ad incarichi diversi non si applica l'art. 2103 del codice civile»;

2) al comma 1- ter, che «Gli incarichi dirigenziali possono essere revocati esclusivamente nei casi e con le modalità di cui all'art. 21, comma 1, secondo periodo»;

3) al comma 2, che «Tutti gli incarichi di funzione dirigenziale nelle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, sono conferiti secondo le disposizioni del presente articolo. Con il provvedimento di conferimento dell'incarico, ovvero con separato provvedimento del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro competente per gli incarichi di cui al comma 3, sono individuati l'oggetto dell'incarico e gli obiettivi da conseguire, con riferimento alle priorità, ai piani e ai programmi definiti dall'organo di vertice nei propri atti di indirizzo e alle eventuali modifiche degli stessi che intervengano nel corso del rapporto, nonché la durata dell'incarico, che deve essere correlata agli obiettivi prefissati e che, comunque, non può essere inferiore a tre anni né eccedere il termine di cinque anni. La durata dell'incarico può essere inferiore a tre anni se coincide con il conseguimento del limite di età per il collocamento a riposo dell'interessato. Gli incarichi sono rinnovabili. Al provvedimento di conferimento dell'incarico accede un contratto individuale con cui è definito il corrispondente trattamento economico, nel rispetto dei principi definiti dall'art. 24. È sempre ammessa la risoluzione consensuale del rapporto».

Inoltre, l'art. 27, comma 1, del medesimo decreto legislativo stabilisce che «Le regioni a statuto ordinario, nell'esercizio della propria potestà statutaria, legislativa e regolamentare, e le altre pubbliche amministrazioni, nell'esercizio della propria potestà statutaria e regolamentare, adeguano ai principi dell'art. 4 e del presente capo i propri ordinamenti, tenendo conto delle relative peculiarità. Gli enti pubblici non economici nazionali si adeguano, anche in deroga alle speciali disposizioni di legge che li disciplinano, adottando appositi regolamenti di organizzazione».

Come chiarito, anche recentemente, dalla giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione, “[...] Nel lavoro pubblico privatizzato, alla qualifica dirigenziale corrisponde soltanto l'attitudine professionale all'assunzione di incarichi dirigenziali di qualunque tipo, e non è pertanto applicabile - come, peraltro, espressamente previsto dal decreto legislativo n. 165 del 2001, art. 19 - l'art. 2103 del codice civile, risultando la regola del rispetto di determinate specifiche professionalità acquisite non compatibile con lo statuto del dirigente pubblico locale, con la sola eccezione della dirigenza tecnica, la quale va tuttavia interpretata in senso stretto, ossia nel senso che il dirigente tecnico, il cui incarico è soggetto ai principi della temporaneità e della rotazione, deve comunque svolgere mansioni tecniche (Cass., n. 3451 del 2010).

9. Tuttavia, con riguardo all'istituto della revoca anticipata (di cui all'art. 22 del CCNL dirigenza enti locali del 1996 e all'art. 13 del CCNL dirigenza enti locali del 1999), ai fini della salvaguardia dei principi costituzionali di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione, la revoca deve essere adottata con un atto formale e deve essere motivata in modo esplicito e le ragioni organizzative, per costituire legittimo fondamento della revoca anticipata dell'incarico dirigenziale, devono attenere al settore cui è preposto il dirigente» (così Cass., sez. lav., 3 febbraio 2017, n. 2972).

Da tanto deriva che:

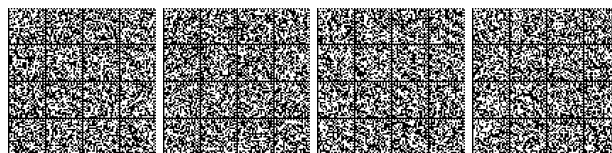
a) qualunque modifica dell'incarico dirigenziale conferito non può avvenire che su base consensuale;

b) la revoca dell'incarico dirigenziale può aver luogo esclusivamente nei casi in cui, ai sensi dell'art. 21 del decreto legislativo n. 165/2001, sia ravvisabile una responsabilità di tipo dirigenziale.

Tali principi generali in materia di dirigenza pubblica - rivenienti dalle disposizioni contenute nel Capo II del Titolo II del decreto legislativo n. 165/2001 - vincolano anche le regioni a statuto ordinario le quali, a mente di quanto stabilito dal richiamato art. 27 dello stesso decreto legislativo, sono tenute ad adeguarsi, nell'esercizio della propria potestà statutaria, legislativa e regolamentare, ai principi ivi fissati.

L'art. 11 della legge regionale Toscana n. 3/2019 non si conforma invece a quei principi.

Ed infatti, quantomeno nelle ipotesi di cui alle lettere a) e b) del comma 2 dell'art. 18 della legge regionale n. 1/2009 - come ora novellato dall'art. 11 della legge regionale n. 3/2019 -, la modifica dell'incarico dirigenziale avviene in modo unilaterale, su iniziativa del direttore generale o dei direttori, e senza il consenso del dirigente interessato;



Inoltre, la revoca dell'incarico conferito e l'assegnazione di un incarico differente, pur essendo, nel caso di cui alla lettera c) del comma 2 dell'art. 18 della legge regionale n. 1/2009 - anch'esso come novellato dall'art. 11 della legge regionale n. 3/2019 - condizionata al consenso del dirigente, prescinde completamente dalla ricorrenza di un'ipotesi di responsabilità dirigenziale, potendo essere disposta sulla sola base di non meglio individuate esigenze di tipo organizzativo.

Per questi profili, la disciplina recata dall'art. 11 della legge regionale in questione confligge, come s'è detto, con i principi di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione di cui agli articoli 97 e 98 della Costituzione.

III

L'art. 18 della legge regionale Toscana n. 3/2019

L'art. 18 della legge regionale n. 3/2019 - rubricato «Interventi, progetti e opere oggetto di Dibattito Pubblico. Modifiche all'art. 8 della LR 46 / 2013» - modifica invece l'art. 8 della legge regionale 2 agosto 2013, n. 46, intitolata «Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali».

L'art. 8 della legge regionale n. 46/2013 individua gli interventi, i progetti e le opere oggetto di dibattito pubblico stabilendo sia i casi nei quali si deve fare o può farsi luogo a dibattito pubblico (commi 1, 2 e 3) sia quelli nei quali non si fa luogo a dibattito pubblico (comma 4).

Il comma 5 dell'art. 8 stabilisce poi che «Il Dibattito Pubblico si svolge sulle seguenti tipologie di opere nazionali per le quali la Regione è chiamata ad esprimersi:

- a) infrastrutture stradali e ferroviarie;
- b) elettrodotti;
- c) impianti per il trasporto o lo stoccaggio di combustibili,
- d) porti e aeroporti;
- e) bacini idroelettrici e dighe;

f) reti di radiocomunicazione»; mentre il successivo comma 6 disciplina le modalità di svolgimento del dibattito pubblico per le opere indicate dal comma precedente.

L'art. 18 della legge regionale n. 3/2019 aggiunge, alle ipotesi nelle quali non si effettua il dibattito pubblico, un altro caso, prevedendo che a questo non si fa luogo anche «per le opere nazionali di cui al comma 5, quando il regolamento emanato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 maggio 2018, n. 76 (Regolamento recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico) prevede lo svolgimento del dibattito pubblico ivi disciplinato.» (così la lettera b-bis, aggiunta, dall'art. 18 della legge regionale n. 3/2019, al comma 4 dell'art. 8 della legge regionale n. 46/2013).

La disposizione di cui all'art. 8, comma 4, della legge regionale n. 46/2013 - come modificata dall'art. 18 della legge regionale n. 3/2019 -, letta in combinato disposto con i successivi commi 5 e 6 dello stesso art. 8, determina un'indebita sovrapposizione della normativa regionale con la regolamentazione statale dettata dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 76 del 10 maggio 2018 («Regolamento recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico»), provocando incertezza in ordine alla disciplina in concreto applicabile nelle diverse ipotesi.

Occorre infatti rammentare che l'art. 22 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 ha previsto che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri siano fissati i criteri per l'individuazione delle «grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio», distinte per tipologia e soglie dimensionali, per le quali è obbligatorio il ricorso alla procedura di dibattito pubblico; e siano altresì definiti le modalità di svolgimento e il termine di conclusione della medesima procedura.

In attuazione di tale disposizione è stato pertanto emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 76/2018 il quale ha stabilito che «sono soggette a dibattito pubblico, ai sensi dell'art. 22, comma 1, del codice di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016, le opere rientranti nelle tipologie di cui all'allegato 1» al medesimo decreto presidenziale (art. 3, comma 1): in tale allegato sono perciò elencate tali opere distinte per tipologie e soglie dimensionali.



Lo stesso art. 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 76/2018 prevede anche i casi nei quali si fa luogo a riduzione dei parametri di riferimento delle soglie dimensionali (comma 2) nonché le modalità di svolgimento del dibattito pubblico per le opere di cui all'allegato 1 di importo compreso tra la soglia ivi indicata e due terzi della medesima (comma 3): sono infine indicate le fattispecie nelle quali il dibattito pubblico non si effettua (comma 5).

Le tipologie di opere genericamente indicate dal comma 5 dell'art. 8 della legge regionale n. 46 del 2013 comprendono quindi anche opere che, in base alla disciplina apprestata dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 76/2018, non sono soggette a dibattito pubblico.

Accade infatti che opere nazionali di interesse regionale - pur rientrando, in astratto, tra quelle elencate dal comma 5 dell'art. 8 della legge regionale n. 46 del 2013 - non siano in concreto assoggettate al dibattito pubblico previsto dalla normativa statale perché non raggiungono le soglie dimensionali o di valore fissate dall'Allegato al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 76/2018; ovvero perché diverse dalle ulteriori fattispecie indicate dall'art. 3 del decreto presidenziale; ovvero ancora perché rientrano tra quelle per le quali lo stesso art. 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri citato esclude che si faccia luogo a dibattito pubblico.

Le opere nazionali di interesse regionale le quali, pur essendo escluse, per le ragioni di cui sopra, dal dibattito pubblico previsto dalla normativa statale, rientrano tra le tipologie elencate dal comma 5 dell'art. 8 della legge regionale n. 46 del 2013, per effetto del combinato disposto dei commi 4 - come modificato ed integrato dall'art. 18 della legge regionale n. 3/2019 -, 5 e 6 della legge regionale n. 46/2013, sono quindi sottoposte al dibattito pubblico regionale previsto dalla stessa legge regionale n. 46/2013.

Sotto questo profilo, l'art. 18 della legge regionale n. 3/2019 - e, quindi, il comma 4 della legge regionale n. 46/2013, come da essa modificato ed integrato -, nonché, in via consequenziale, i commi 5 e 6 della stessa legge regionale n. 46/2013, sono costituzionalmente illegittimi contrastando sia con l'art. 118, comma 1, Cost. sia con l'art. 97 Cost..

Ed infatti, per le «grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio» indicate dall'art. 22 del decreto legislativo n. 50/2016 e dettagliate dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 76/2018, solo lo Stato ha il potere di individuare quelle - nazionali - oggetto di dibattito pubblico.

Le Regioni, di conseguenza, non hanno il potere di assoggettare i progetti relativi alle opere anzidette, ancorché di loro interesse, perché in relazione ad esse chiamate ad esprimersi, a dibattito pubblico regionale, come invece previsto, per la Regione Toscana, dalla legge regionale n. 46/2013.

Per le opere nazionali - anche se di interesse regionale - per le quali lo Stato esclude il dibattito pubblico - statale - (altrimenti) previsto dall'art. 22 del decreto legislativo n. 50/2016 e dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 76/2018, è altresì escluso anche il dibattito pubblico regionale.

E la ragione di ciò si rinviene, da un lato, nella circostanza che la realizzazione delle «grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio» di cui all'art. 22 del decreto legislativo n. 50/2016 rientra nell'esclusiva competenza dello Stato; e, per un altro, nel fatto che l'assoggettamento di tali opere al dibattito pubblico regionale pure nelle ipotesi in cui la normativa statale esclude il dibattito «nazionale» si traduce in un evidente appesantimento ed aggravamento dell'attività amministrativa, nonché in un inevitabile allungamento dei tempi di realizzazione dei progetti: con conseguente interferenza regionale nell'esercizio di funzioni amministrative riservate allo Stato al fine di assicurarne l'esercizio unitario e correlato pregiudizio del principio di buon andamento dell'amministrazione pubblica.

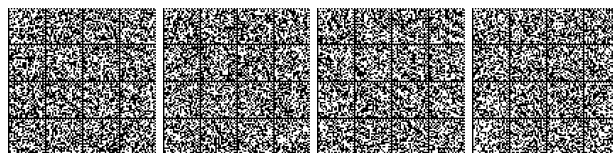
Tale conclusione appare del resto coerente con l'insegnamento di codesta Ecc.ma Corte che, proprio di recente, ha delineato con estrema chiarezza la fisionomia, la finalità ed i limiti dell'istituto del dibattito pubblico.

Nella sentenza n. 235 del 2018 codesto Ecc.mo Collegio ha infatti precisato, in relazione al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 76/2018, quanto segue: «4. - Si tratta, dunque, di una disciplina esaustiva dell'istituto alla cui stregua, da una parte, è da escludere che soggetti diversi da quelli individuati, possano prendere l'iniziativa; dall'altra, vi è la garanzia che vengano adeguatamente in rilievo le esigenze e i problemi dei territori incisi dall'opera, atteso che le posizioni emergenti a livello locale, facenti capo a soggetti pubblici e privati, possono e debbono trovare spazio nel dibattito pubblico statale, il quale, per come strutturato, è fisiologicamente teso a consentire di convogliare in tale sede contributi, confronti e conflitti con cittadini, associazioni ed istituzioni di ogni livello.

5. L'intervento del legislatore regionale comporta dunque l'intedèrenza lamentata dal ricorrente e quindi la violazione dell'art. 118, primo comma, Cost..

6. Tale intervento appare peraltro ingiustificato anche sotto altro e sostanziale profilo.

6.1. L'assetto dato a questa fondamentale fase del procedimento deve, infatti, ritenersi un ragionevole punto di equilibrio fra le esigenze della partecipazione e quelle dell'efficienza.



Non vi è dubbio che, come evidenzia anche il Consiglio di Stato nel proprio parere n. 855 del 1° aprile 2016 sullo schema di decreto legislativo recante «Codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione», il dibattito pubblico sia «uno strumento essenziale di coinvolgimento delle collettività locali nelle scelte di localizzazione e realizzazione di grandi opere aventi rilevante impatto ambientale, economico e sociale sul territorio coinvolto».

Esso configura, analogamente alPinchiasta pubblica prevista dall'art. 24-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale,), una fondamentale tappa nel cammino della cultura della partecipazione, rappresentata da un modello di procedimento amministrativo che abbia, tra i suoi passaggi ineliminabili, il confronto tra la pubblica amministrazione proponente l'opera e i soggetti, pubblici e privati, ad essa interessati e coinvolti dai suoi effetti, alimentandosi così un dialogo che, da un lato, faccia emergere eventuali più soddisfacenti soluzioni progettuali, e, dall'altra, disinnesci il conflitto potenzialmente implicito in qualsiasi intervento che abbia impatto significativo sul territorio.

Ma proprio perché si è in presenza di un prezioso strumento della democrazia partecipativa, se ne devono evitare abusi e arbitrarie ripetizioni, in particolare con riferimento ai diversi piani (statale e regionale) su cui lo stesso deve svolgersi, pena un ingiustificato appesantimento dell'intera procedura.

6.2. Ciò è appunto quanto si verifica nel caso in questione, in cui il dibattito pubblico previsto dal legislatore regionale costituisce una duplicazione di quello previsto dalla normativa statale e quindi comporta prolungamenti dei tempi delPnione amministrativa e un aggravamento degli oneri procedurali senza che ne sussista alcuna giustificazione.

7. Risulta dunque fondata anche la censura dedotta dal ricorrente di violazione dell'art. 97, primo comma, Cost. per lesione del principio di buon andamento dell'amministrazione...».

Alla luce di tale autorevole insegnamento si deve pertanto concludere che il dibattito pubblico regionale sulle opere nazionali di rilevante impatto ambientale, economico e sociale è escluso non soltanto quando, come nel caso deciso, esso costituirebbe un'inutile duplicazione del dibattito pubblico già previsto dalla normativa statale, ma anche nell'ipotesi, che qui ricorre, in cui questa stessa normativa escluda, tout court, che si faccia luogo a dibattito pubblico.

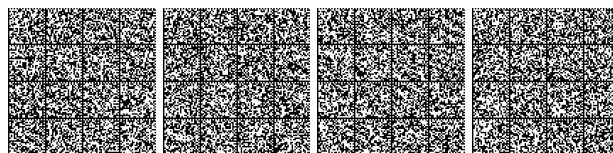
Per il complesso delle considerazioni che precedono l'art. 18 della legge regionale n. 3/2019, contrastando con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 76 del 2018, attuativo dell'art. 22 del decreto legislativo n. 50/2016, viola quindi, per le ragioni esposte, sia l'art. 118, comma 1, Cost. sia l'art. 97 della Carta fondamentale; e, per la connessione che li lega alla disposizione - il comma 4 dell'art. 8 della legge regionale n. 46/2013 - modificata dall'art. 18 della legge regionale n. 3/2019, parimenti incostituzionali - e per i medesimi motivi - debbono in via consequenziale ritenersi anche i commi 5 e 6 dello stesso art. 8 della legge regionale n. 46 del 2013; ai quali pertanto espressamente si chiede che si estenda - ai sensi dell'art. 27, secondo periodo, legge dell'11 marzo 1953, n. 87 - la declaratoria di incostituzionalità.

P.Q.M.

Il Presidente del Consiglio dei ministri chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra rispettivamente indicati ed illustrati, gli articoli 2, commi 1 e 2, 11 e 18 della legge della Regione Toscana 7 gennaio 2019, n. 3; nonché, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27, secondo periodo, legge 11 marzo 1953, n. 87, l'art. 8, commi 5 e 6, della legge della Regione Toscana 2 agosto 2013, n. 46.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. attestazione relativa alla approvazione, da parte del Consiglio dei ministri nella riunione del giorno 7 marzo 2019, della determinazione di impugnare la legge della Regione Toscana 7 gennaio 2019, n. 3 secondo i termini e per le motivazioni di cui alla allegata relazione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie;



2. copia della legge regionale impugnata pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Toscana n. 3 dell'11 gennaio 2019.

Con riserva di illustrare e sviluppare in prosieguo i motivi di ricorso anche alla luce delle difese avversarie.

Roma, 10 marzo 2019

Il Vice Avvocato Generale dello Stato: MARIANI

L'Avvocato dello Stato: D'ELIA

19C00111

N. 79

Ordinanza del 15 ottobre 2018 del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana sul ricorso proposto da Vivona Liboria e altri contro Comune di Castellammare del Golfo e altri

Assistenza e solidarietà sociale - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni sulle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) - Procedimento per la fusione e, in via subordinata, per l'estinzione delle IPAB - Previsione, nel caso di estinzione, della devoluzione dei beni patrimoniali dell'istituzione al Comune territorialmente competente, che assorbe anche il personale dipendente.

- Legge della Regione Siciliana 9 maggio 1986, n. 22 (Riordino dei servizi e delle attività socio-assistenziali in Sicilia), art. 34.

IL CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

PER LA REGIONE SICILIANA

In sede giurisdizionale ha pronunciato la presente ordinanza, sul ricorso numero di registro generale 915 del 2017, proposto dalle signore Liboria Vivona, Santina Maria Benenati, Agata Ganci, Angela Campisi, Rosa Sabella, Maria Bambina e Vincenza Adamo, rappresentate e difese dall'avvocato Girolamo Rubino, con domicilio eletto presso il suo studio in Palermo, via Guglielmo Oberdan, 5;

Contro Comune di Castellammare del Golfo, in persona del Sindaco e legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Maria Beatrice Miceli, con domicilio eletto presso il suo studio in Palermo, via Nunzio Morello, 40;

Nei confronti Regione Siciliana ed Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura dello Stato, presso la cui sede distrettuale, in Palermo, via Alcide De Gasperi, 81, sono *ex lege* domiciliati;

I.P.A.B. «Istituto Regina Elena e Vittorio Emanuele II», in persona del commissario straordinario *pro tempore*, non costituitosi in giudizio;

Per la riforma della sentenza n. 2122 del 4 settembre 2017, resa dal Tribunale amministrativo regionale Sicilia di Palermo, Sez. III;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

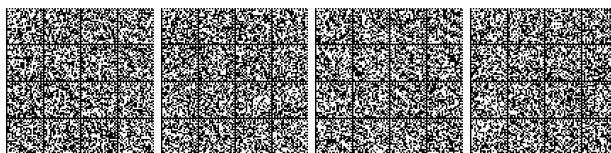
Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Amministrazione regionale e del Comune di Castellammare del Golfo;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Nominato relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 febbraio 2018 il cons. avv. Carlo Modica de Mohac e uditi per le parti l'avvocato Daniele Piazza su delega dell'avvocato Girolamo Rubino, l'avvocato Maria Beatrice Miceli, l'avvocato dello Stato M. Cristina Quiligotti;

1. Con nota prot. n. 36467 del 1° ottobre 2013 l'Assessorato della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro della Regione siciliana chiedeva al Comune di Castellammare del Golfo il parere del Consiglio Comunale in ordine all'estinzione dell'IPAB «Istituto Regina Elena e Vittorio Emanuele II di Castellammare del Golfo», con conseguenziale subentro dell'Amministrazione comunale in tutti i rapporti attivi e passivi nonché nella titolarità del rapporto d'impiego con i dipendenti già facenti capo all'ente assistenziale.



Sia la Giunta municipale (deliberazione n. 398 del 5 dicembre 2013) che il Consiglio comunale (deliberazione n. 93 del 10 dicembre 2013) esprimevano parere sfavorevole in ordine all'ipotesi di devoluzione di ogni rapporto attivo e passivo dell'IPAB in capo al Comune.

Non ostante ciò, con D.P. n. 179 del 10 maggio 2016, il Presidente della Regione disponeva l'estinzione della I.P.A.B. in questione, stabilendo la devoluzione al Comune di «ogni rapporto attivo e passivo» e l'«assorbimento» del personale dipendente in capo all'ente locale; e con D.A. n. 1227 del 31 maggio 2016 il competente Assessore regionale nominava un «Commissario straordinario» con il compito di provvedere alla immediata esecuzione del D.P. n. 179 del 10 maggio 2016.

2. Con ricorso innanzi al Tribunale amministrativo regionale di Palermo, il Comune di Castellammare del Golfo impugnava i predetti decreti e gli atti e provvedimenti ad essi presupposti, consequenziali e comunque connessi, chiedendone l'annullamento per le conseguenti statuizioni reintegratorie e di condanna.

Con il primo mezzo di gravame lamentava violazione e falsa applicazione dell'art. 62 della legge n. 6972 del 1890 ed eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione, deducendo che nei decreti impugnati non v'è menzione dei pareri negativi espressi dal Consiglio comunale e dalla Giunta municipale, e che difetta — nei predetti decreti — anche qualsiasi motivazione in ordine alle ragioni che hanno condotto l'Amministrazione regionale a discostarsene.

Con il secondo mezzo lamentava violazione e falsa applicazione dell'art. 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito in legge 11 agosto 2014, n. 114, nonché dell'art. 34, comma 2, della l.r. 9 maggio 1986, n. 22 e dell'art. 248, comma 5, del decreto legislativo n. 267/2000, deducendo che l'automatico trasferimento del personale della I.P.A.B. nei ruoli organici dell'ente locale confligge con i limiti posti dalla vigente normativa in materia di contenimento della spesa per le assunzioni a tempo indeterminato negli enti locali.

Con il terzo motivo lamentava violazione e falsa applicazione dell'art. 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, dell'art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1957, n. 3, dell'art. 5 del decreto-legge 10 novembre 1978, n. 702 e degli articoli 5 e 6 della legge 20 marzo 1975, n. 70, nonché eccesso di potere per carenza istruttoria e difetto di motivazione, deducendo che il previsto assorbimento del personale deve essere interpretato «in maniera costituzionalmente orientata», con conseguente passaggio all'ente locale solo del personale che sia stato reclutato tramite pubblico concorso; e che pertanto i decreti impugnati vanno annullati nella parte in cui non provvedono in conformità. Nel contesto argomentativo del suddetto terzo mezzo di gravame, il ricorrente comune sollevava anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, della l.r. n. 22/1986 per contrasto con gli articoli 81, 97, comma 1 e 3, 117 e 119 della Costituzione, deducendo che l'automatico subentro dell'ente locale in tutti i rapporti attivi e passivi dell'IPAB, a prescindere dalla verifica dei limiti di spesa per le assunzioni e della modalità di assunzione del personale, confligge con i principi e con le disposizioni introdotte dalle predette norme costituzionali.

2.1. Ritualmente costituitasi, l'Amministrazione regionale si opponeva all'accoglimento del ricorso di primo grado.

2.2. Con ricorso per motivi aggiunti il comune impugnava gli atti consequenziali ed esecutivi in epigrafe indicati, ribadendo le censure formulate col ricorso principale.

2.3. Si costituivano in primo grado altresì le intime signore Liboria Vivona e Santina Benenati, dipendenti della I.P.A.B., che chiedevano il rigetto del ricorso; nonché, mediante un atto d'intervento *ad opponendum*, le signore Agata Ganci, Angela Campisi, Rosa Sabella, Maria Bambina e Vincenza Adamo, anch'esse dipendenti della I.P.A.B., che si associavano alla richiesta di rigetto del ricorso.

2.4. Con ordinanza n. 986 del 19 settembre 2016 il Tribunale amministrativo regionale accoglieva la domanda cautelare, e disponeva l'acquisizione di «documentati chiarimenti in ordine alle modalità con cui è avvenuta originariamente l'assunzione dei dipendenti dell'IPAB nel cui rapporto d'impiego dovrebbe subentrare il Comune di Castellammare del Golfo».

2.5. Con sentenza n. 2122 del 4 settembre 2017 il Tribunale amministrativo regionale accoglieva il ricorso del comune annullando i provvedimenti impugnati e compensando le spese di giudizio.

3. Con l'appello in esame le signore Liboria Vivona, Santina Benenati, Agata Ganci, Angela Campisi, Rosa Sabella, Maria Bambina e Vincenza Adamo, dipendenti della I.P.A.B., hanno impugnato la sentenza in questione e ne chiedono la riforma per le conseguenti statuizioni conformative e di condanna.

Con il primo mezzo di gravame le appellanti lamentano l'ingiustizia dell'impugnata sentenza per violazione e falsa applicazione dell'art. 62 della legge n. 6972 del 1890 ed eccesso di potere per difetto di motivazione, deducendo che il Giudice di primo grado avrebbe errato nell'affermare che l'assorbimento da parte del comune dei dipendenti dell'IPAB estinta dev'essere subordinata alla verifica della sussistenza delle risorse finanziarie dell'ente locale; ed ha ulteriormente errato nel non aver valutato che il parere sfavorevole di quest'ultimo non è assistito da una sufficiente e congrua motivazione.



Con il secondo mezzo di gravame le appellanti lamentano l'ingiustizia dell'impugnata sentenza per violazione e falsa applicazione dell'art. 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 convertito in legge 11 agosto 2014, n. 114, nonché dell'art. 34, comma 2, della l.r. 9 maggio 1986, n. 22 e dell'art. 248, comma 5, del decreto legislativo n. 267/2000, deducendo che il Giudice di primo grado avrebbe errato altresì nel non aver ritenuto operanti — ed applicabili alla fattispecie — le limitazioni alle assunzioni di personale (*rectius*: i divieti di assunzione) introdotti dalla legge n. 114/2014 cit. al fine di contenere la spesa pubblica.

Con il terzo mezzo di gravame le appellanti lamentano l'ingiustizia dell'impugnata sentenza per violazione e falsa applicazione dell'art. 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, dell'art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1957, n. 3, dell'art. 5 del decreto-legge 10 novembre 1978, n. 702, degli articoli 5 e 6 della legge 20 marzo 1975, n. 70 e per difetto di motivazione, deducendo che il Giudice di primo grado avrebbe errato anche nell'affermare che occorre interpretare l'art. 34 cit. «in maniera costituzionalmente orientata»; e, conseguentemente, nel ritenere legittimo il trasferimento di personale nei ruoli del comune solamente per i soggetti che fossero stati assunti dalla I.P.A.B., *illo tempore*, a seguito di un pubblico concorso.

Con il quarto ed ultimo mezzo di gravame le appellanti lamentano — infine — l'ingiustizia delle impugnata sentenza nella parte in cui ha ritenuto affetti dal vizio di illegittimità derivata taluni atti esecutivi del decreto di estinzione impugnato.

3.1. Ritualmente costituitosi, il Comune di Castellammare del Golfo ha eccepito l'infondatezza del gravame.

L'Amministrazione regionale si è costituita per aderire all'appello principale, contestando anche essa la sentenza di primo grado.

3.2. Nel corso del giudizio le parti contendenti hanno insistito nelle rispettive domande ed eccezioni; ed all'udienza fissata per la discussione conclusiva sul merito dell'appello, la causa è stata posta in decisione.

4. Il Collegio ritiene che la causa non possa essere decisa senza sollevare incidente di costituzionalità, nei termini che seguono.

4.1. L'art. 4, lettera 'm' dello Statuto della Regione siciliana attribuisce alla regione potestà legislativa esclusiva in materia di «pubblica beneficenza ed opere pie».

L'art. 34 della l.r. 9 maggio 1986, n. 22 — recante le disposizioni sul riordino dei servizi e delle attività socio-assistenziali in Sicilia — stabilisce:

a) al primo comma, che «L'Assessore regionale per gli enti locali avvia il procedimento amministrativo per la fusione delle istituzioni pubbliche, proprietarie delle strutture non utilizzabili o non riconvertibili, con altre IPAB che dispongono di strutture giudicate utilizzabili o riconvertibili in esito alle procedure di cui ai precedenti articoli o con IPAB che, mediante l'integrazione delle strutture, su proposta del comune territorialmente competente, possono attivare servizi socio-assistenziali e socio-sanitari conformi alle previsioni degli articoli 31 e 32 della presente legge»;

b) al secondo comma, che «In subordine l'istituzione è estinta e i beni patrimoniali sono devoluti al comune, che assorbe anche il personale dipendente, facendone salvi i diritti acquisiti in rapporto al maturato economico»;

c) ed al terzo comma che «La fusione e l'estinzione non hanno luogo qualora la struttura non utilizzabile o riconvertibile appartenga ad istituzione che disponga di altre strutture agibili e riconvertibili».

Il menzionato secondo comma attribuisce — quindi — alla regione il potere di accertare se le IPAB non siano più in grado di funzionare autonomamente (nemmeno a seguito di processi di fusione o di riconversione), nonché di decidere se debbano essere soppresse; decisione dalla quale consegue automaticamente sia la devoluzione dei beni patrimoniali che il trasferimento del personale della soppressa istituzione al comune territorialmente competente.

Nel nostro Ordinamento vige il principio di autonomia finanziaria dei Comuni, espressamente declinato sia dall'art. 119 della Costituzione, che dai singoli Statuti delle regioni speciali; e, con specifico riferimento alla Regione siciliana, dall'art. 15, comma 2, del suo Statuto.

Corollario (logico, prim'ancora che giuridico) di tale principio è quello secondo cui ad ogni trasferimento di funzioni deve corrispondere un adeguato trasferimento (o un'attribuzione) di risorse economico-finanziarie per farvi fronte; principio che vale, all'evidenza, anche per il caso di trasferimento di complessi patrimoniali che determinino oneri (quali spese di manutenzione, restauro etc.) forieri di perdite economiche, nonché — ovviamente — per il caso di trasferimento di personale.

Tale «principio di correlazione fra funzioni e risorse» (così ormai correntemente definito in teoria generale) è desumibile — oltre che dalla logica giuridica (e dunque dal «principio di ragionevolezza» al quale la Corte costituzionale attribuisce, da sempre, valore fondamentale) — dall'intero assetto del Titolo V della Carta costituzionale; e, in particolare, dai commi primo, quinto e sesto dell'art. 119 della Costituzione, disposizioni costituzionali che nella misura in cui (e nelle parti nelle quali) mirano a garantire uno standard minimo di tutela in favore degli enti locali — e



dunque un valore costituzionale di base — sono ad essi comunque applicabili (e da essi invocabili) a prescindere da ogni delimitazione territoriale (il che risponde al criterio metodologico secondo cui agli enti locali ubicati nelle Regioni a statuto speciale non può essere riconosciuta una autonomia finanziaria inferiore rispetto a quella devoluta agli enti ubicati nelle regioni a statuto ordinario).

Il primo comma dell'art. 119 della Costituzione stabilisce che «i comuni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa», e sembra che tale norma organizzativa di base sia stata disattesa dal legislatore siciliano, il quale con il quarto comma dell'art. 34 della l.r. n. 22 del 1986 ha creato un meccanismo idoneo ad incidere «estemporaneamente» (*id est*: al di fuori da ogni programmazione finanziaria locale; consentendo, con semplici atti provvedimentali adottati dall'Amministrazione regionale, di determinare sostanziali modifiche ai bilanci comunali e deroghe alle leggi finanziarie statali e regionali; e finanche alla legislazione sul contenimento della spesa pubblica, non ostante quest'ultima abbia natura di «legislazione di principio») sull'autonomia finanziaria dei Comuni.

Il quinto comma dell'art. 119 della Costituzione stabilisce che «Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai comuni (*omissis*) di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite», e pure tale principio costituzionale — che ad avviso del Collegio non può non ritenersi applicabile anche ai Comuni siciliani (salvo che, come già cennato, non si ritenga costituzionalmente legittimo tributare ad essi un'autonomia inferiore rispetto a quella riconosciuta agli enti locali delle regioni ordinarie) — sembra essere stato disatteso dal legislatore siciliano, il quale con il quarto comma dell'art. 34 della l.r. n. 22 del 1986 ha creato un meccanismo idoneo a gravare i comuni di una nuova funzione (quella di gestione e manutenzione dei patrimoni in dissesto delle sopresse I.P.A.B.; e quella, di natura socio-assistenziale, di ricollocazione ed eventuale riqualificazione del personale da esse dipendente), senza darli (di un minimo) di risorse finanziarie (aggiuntive) necessarie per il raggiungimento dell'obiettivo.

Il sesto comma del più volte menzionato art. 119 della Costituzione stabilisce che «... per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati comuni ...», principio (invero connesso al precedente) che sembra — anch'esso — violato dal legislatore siciliano, il quale con l'art. 34 della l.r. n. 22 del 1986 ha creato un meccanismo idoneo a devolvere ai comuni coinvolti nel processo di «acquisizione forzata» in esame, una serie di compiti volti al perseguimento di «scopi diversi» da quelli corrispondenti al «normale esercizio delle loro funzioni» (come cristallizzato in via ordinaria alla data dell'attribuzione e/o del trasferimento delle funzioni in capo ad essi, e della devoluzione delle correlate risorse), senza darli della necessaria provvista finanziaria.

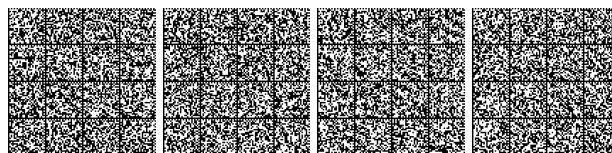
Anche ove si prescinda dalla questione della (piena o parziale) applicabilità ai Comuni siciliani delle disposizioni contenute nell'art. 119 della Costituzione, il «principio della correlazione fra funzioni e risorse» costituisce — come si è già accennato — un principio immanente e pervasivo del sistema costituzionale, desumibile — per quanto attiene alla Regione siciliana — anche dall'art. 15, comma 2, dello Statuto regionale siciliano (che afferma che nella regione gli enti locali sono «dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria»); e pertanto l'art. 34 della legge regionale in esame si rivela comunque in contrasto con tale norma statutaria di rango costituzionale (come lo sono le norme dello Statuto regionale siciliano).

Proprio occupandosi della questione del «trasferimento di funzioni senza risorse», la Corte costituzionale ha affermato (Corte costituzionale, n. 145 del 2008; nonché n. 29 del 2004; n. 138 del 1999 e n. 222 del 1994) che le norme di legge che consentono operazioni istituzionali di tal fatta sono da considerare costituzionalmente illegittime — in quanto lesive del «principio di correlazione fra funzioni e risorse», nonché del «principio fondamentale del coordinamento della finanza pubblica» e del «principio dell'equilibrio dei bilanci pubblici» declinati dagli articoli 117, lettera 'e' e 119 primo, settimo ed ottavo comma della Costituzione (Corte costituzionale, n. 52 del 2010, nn. 139 e 237 del 2009, e n. 417 del 2005; nonché 217 del 2012 e nn. 82, 176, 238, 239, 263, 272 e 273 del 2015) — quando determinano i seguenti due effetti:

- a) un'alterazione del «rapporto tra complessivi bisogni regionali e insieme dei mezzi finanziari per farvi fronte»;
- b) ed una variazione del rapporto entrate/spese foriero di un «grave squilibrio» nel bilancio.

Nella fattispecie disciplinata dall'art. 34 della l.r. n. 22 del 1986 ciò si verifica (o comunque ben può verificarsi) ogniquale volta il numero dei dipendenti in transito dalla soppressa I.P.A.B. verso il comune obbligato ad assumerli e/o le spese di manutenzione dei beni patrimoniali ceduti, determinino spese impreviste (non esistenti capitoli di bilancio sui quali farle gravare) e/o che non possano trovare adeguata copertura in bilancio (se non facendo ricorso ad indebitamenti o a strumenti straordinari).

Infine, l'art. 34 cit. si pone in contrasto anche con la legislazione sul contenimento della spesa pubblica (nella specie: art. 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 convertito in legge n. 114 del 2014; art. 1, comma 228, della legge n. 208 del 2015) già ritenuta dalla Corte costituzionale prevalente sulle leggi regionali e comunque applicabili in tutto il territorio nazionale (dunque anche nelle Regioni a statuto speciale) in quanto espressione del (già



menzionato) «principio fondamentale» secondo cui — in forza degli articoli 119, secondo comma, e 117 lettera ‘e’ della Carta costituzionale — spetta allo Stato il coordinamento della finanza pubblica (Corte costituzionale, n. 52 del 2010, nn. 139 e 237 del 2009, e n. 417 del 2005; nonché 217 del 2012 e nn. 82, 176, 238, 239, 263 e 273 del 2015). Esso pertanto è da ritenere costituzionalmente illegittimo anche sotto questo profilo, perché idoneo a «scompaginare» la politica di contenimento delle assunzioni come misura volta a perseguire il riequilibrio finanziario.

In conclusione, l’art. 34 della l.r. 9 maggio 1986, n. 22 della Regione siciliana si pone in contrasto con il principio fondamentale del coordinamento della finanza pubblica, nonché con i principi di correlazione fra funzioni e risorse e con il principio di equilibrio dei bilanci pubblici desumibili dagli articoli 117 lettera ‘e’, 119, primo, secondo, quinto, sesto settimo ed ottavo della Costituzione, e 15, secondo comma dello Statuto regionale siciliano.

Pertanto va posta la relativa questione di legittimità costituzionale, sotto i vari profili individuati, innanzi alla Corte costituzionale.

4.2. A tal fine occorre chiarire le ragioni per le quali la predetta questione appare al Collegio rilevante e non manifestamente infondata.

4.2.1. La soluzione della indicata questione di legittimità costituzionale si appalesa rilevante in quanto pregiudiziale ai fini della decisione della causa, posto che — come si passa ad illustrare — dai destini della norma regionale derivano i destini dell’impugnato provvedimento e dunque del giudizio pendente in appello innanzi al Giudice amministrativo.

Va subito precisato che al Collegio non appare corretto procedere direttamente ed immediatamente ad una «interpretazione costituzionalmente orientata» dell’art. 34 della l.r. n. 22 del 1986 che valorizzi la rilevanza ostensiva del parere negativo espresso dal comune e che pertanto elimini ogni «rilevanza» della ventilata questione ai fini della decisione della causa.

Che il Giudice amministrativo non possa operare in tal senso, lo si ricava dalla semplice lettura del testo in esame (art. 34 cit.), la cui chiarezza non consente — posto che *in claris non fit interpretatio* — alcuna interpretazione teleologica.

Ed invero in nessun luogo del testo normativo è specificato che il parere che il comune è chiamato ad esprimere in ordine alla soppressione dell’IPAB (ed alle conseguenti operazioni di devoluzione ad esso del patrimonio e di transito del personale nei propri ruoli) debba essere considerato vincolante o parzialmente vincolante (oltre che obbligatorio) su determinati punti. Né ciò appare desumibile dalla comparazione della norma con altre norme connesse.

E poiché per procedere ad una «interpretazione costituzionalmente orientata» di una norma, deve comunque sussistere un certo spazio di indeterminatezza della pericope (oggetto dell’operazione ermeneutica), un minimo di intrinseca elasticità del testo che consenta all’interprete di intenderlo in un senso anziché in un altro (in modo che la portata del precetto normativo risulti infine estesa, ridotta o condizionata), non sembra — vista la rigidità del testo in esame — che l’operazione ermeneutica in questione (volta a ‘salvare’ la norma da censure di illegittimità costituzionale mediante un non previsto e non deducibile dilattamento della rilevanza del parere del Comune) fosse e sia possibile.

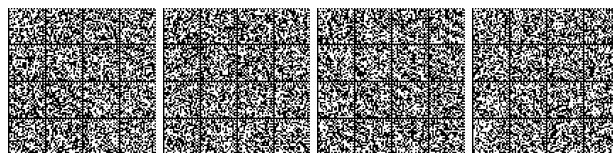
Diversamente opinando, infatti, si giungerebbe alla conclusione che all’interprete può essere concesso di modificare le norme «rimodellandone» i testi.

Né, d’altra parte — per escludere la rilevanza della questione ai fini della decisione della causa — si potrebbe sostenere che a fronte di un parere sfavorevole (in ordine alla necessità di sopprimere la I.P.A.B.) del comune occorre, per provvedere in contrario avviso, una «motivazione rinforzata», e che nella fattispecie l’Amministrazione regionale non la ha fornita; rilievo, quest’ultimo, (che sarebbe di per sé) tranciante e perciò idoneo ad assorbire ogni altra questione (compresa, per l’appunto, quella qui adombrata).

Nella fattispecie dedotta in giudizio, ad avviso del Collegio la motivazione fornita dall’Amministrazione regionale si appalesa sufficiente in quanto proporzionata alle laconiche ed inconsistenti — queste sì — motivazioni con le quali il comune aveva ritenuto di poter — a sua volta — giustificare il suo parere sfavorevole.

Al riguardo va sottolineato che l’ente locale si è limitato ad affermare tautologicamente di non avere le risorse finanziarie per accollarsi i costi di gestione derivanti dall’acquisizione del patrimonio e del personale della sopprimenda I.P.A.B., ma non ha spiegato analiticamente (e nemmeno sufficientemente) la ragione di tale affermazione (la quale appare smentita in giudizio da taluni fatti allegati dalle appellanti), né la ragione per la quale, a suo avviso, la predetta I.P.A.B. ben avrebbe potuto continuare ad operare autonomamente.

Sicché, posto che — come cennato — il Collegio ritiene insufficientemente motivato il parere del comune e, relativamente, proporzionalmente motivata — invece — la determinazione dell’Amministrazione regionale procedente, la rilevanza della questione di costituzionalità dell’art. 34 della l.r. n. 22 del 1986 affiora in tutta la sua evidenza: non appare revocabile in dubbio, infatti, che — a questo punto — l’esito del giudizio dipende esclusivamente dalla «tenuta» della disposizione in questione.



4.2.2. La posizione logica in ordine alla necessità di sollevare la questione di costituzionalità dell'art. 34 della l.r. n. 22 del 1986 non muta neanche ove l'attenzione si concentri esclusivamente sul contrasto della norma in questione con il c.d. «principio di coordinamento della finanza pubblica» (articoli 117 lett. 'e' ed art. 119, secondo comma, della Costituzione), contrasto scaturente dalla violazione dei cc.dd. «limiti assunzionali» introdotti dalla (già precedentemente menzionata) normativa sul contenimento della spesa e sul blocco delle assunzioni.

Anche in tal caso appare evidente che non è possibile «salvare» la norma regionale in esame affermando che - secondo un'interpretazione costituzionalmente orientata — essa si applica (*rectius*: dev'essere applicata) «riduttivamente» e cioè nel rispetto dei predetti limiti e divieti; e che se così applicata non può essere considerata costituzionalmente illegittima.

Tale ragionamento non regge e non fa venir meno la rilevanza della questione.

Se per un verso, infatti, la rilevanza della questione di costituzionalità permane comunque per la parte della norma che impone ai comuni l'acquisizione forzata del patrimonio (ancorché passivo) della soppressa I.P.A.B.; per altro verso non può essere ignorato che secondo il consolidato orientamento della Corte dei conti — Sezione delle Autonomie, «nei casi di trasferimento di personale ad altro ente pubblico, derivante dalla soppressione di un ente obbligatoriamente disposta, non si ritiene applicabile il limite assunzionale previsto dalla normativa vigente in materia di spese di personale ai fini del coordinamento della finanza pubblica», e che in tal caso «la deroga al detto vincolo comporta (*omissis*) il necessario riassorbimento della spesa eccedente negli esercizi finanziari successivi a quello del superamento del limite» (Corte dei conti, sezione delle Autonomie, del n. 4/2016).

Chiarita, pertanto, la 'giusta interpretazione' dell'art. 34 della l.r. n. 22 del 1986 e stabilito che dalla sua applicazione deriva l'obbligo del Comune di procedere all'assunzione del personale proveniente dalla I.P.A.B con accollo degli oneri finanziari che ne conseguono, anche se ciò possa finire con il produrre dissesti o indebitamenti straordinari (non decisi autonomamente), non v'è chi non veda come anche sotto questo profilo, la rilevanza della questione riaffiori con tutto il suo peso.

Ed invero se, come appare indubitabile, la norma va applicata nel senso indicato dal Giudice contabile, ancora una volta gli esiti del giudizio in corso non possono che dipendere dalla sua 'tenuta', che non può che essere disposta dall'unico Giudice a questo punto competente ad orientare la decisione: il Giudice delle Leggi.

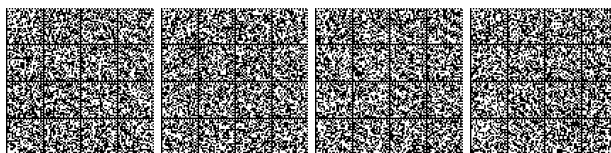
4.3. Passando al secondo requisito necessario perché la questione possa essere sollevata, va sottolineato che essa si appalesa altresì non manifestamente infondata in quanto — come del resto già illustrato nei primi Capi della presente ordinanza — non appare revocabile in dubbio che l'introduzione mediante legge regionale di un congegno atto ad incidere sui principi sopra richiamati costituisca una evidente «rottura» dell'ordinario assetto (*id est*: del regime di riparto) delle competenze legislative stabilito dalla Costituzione (e, nella specie, dalle norme costituzionali citate), e che determini una eccessiva compressione dell'autonomia finanziaria degli enti locali.

5. In conclusione, dev'essere sollevata la questione di legittimità costituzionale, per contrasto con gli articoli 97, secondo e quarto comma, 117 lettera 'e', e 119, primo, secondo, quinto, sesto, settimo ed ottavo della Costituzione, nonché con l'art. 15, secondo comma dello Statuto regionale siciliano, unitamente o separatamente considerati, dell'art. 34 della l.r. 9 maggio 1986, n. 22 della Regione siciliana, nella parte in cui obbliga i comuni ad assorbire il patrimonio ed il personale delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza sopresse autoritativamente dall'Amministrazione regionale, e ciò anche in deroga alle norme sul contenimento della spesa pubblica (comprese quelle che introducono divieti di assunzioni o limitazioni alle assunzioni di personale) e sull'equilibrio dei bilanci pubblici (non ostante tali norme siano espressione del principio fondamentale del coordinamento della finanza pubblica).

P.Q.M.

Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, — ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34 della l.r. 9 maggio 1986, n. 22 della Regione siciliana, per contrasto con gli articoli 117 lettera 'e', e 119, primo, secondo, quinto, sesto, settimo ed ottavo della Costituzione, nonché con l'art. 15, secondo comma dello Statuto regionale siciliano, unitamente o separatamente considerati, nella parte in cui obbliga i comuni ad assorbire il patrimonio ed il personale delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza sopresse autoritativamente dall'Amministrazione regionale, e ciò anche in deroga alle norme sul contenimento della spesa pubblica (comprese quelle che introducono divieti di assunzioni o limitazioni alle assunzioni di personale) e sull'equilibrio dei bilanci pubblici (non ostante tali norme siano espressione del principio fondamentale del coordinamento della finanza pubblica) — dispone:

la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sospendendo il presente giudizio fino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;



che la presente ordinanza sia notificata a cura della segreteria alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri, e comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, nonché al Presidente dell'Assemblea regionale siciliana e al Presidente della Regione siciliana.

Così deciso in Palermo nella Camera di consiglio del giorno 22 febbraio 2018 con l'intervento dei signori magistrati:

Rosanna De Nictolis, Presidente;
Giulio Castriota Scanderbeg, consigliere;
Carlo Modica de Mohac, consigliere, estensore;
Giuseppe Verde, consigliere;
Maria Immordino, consigliere.

Il Presidente: DE NICTOLIS

L'estensore: MODICA DE MOHAC

19C00139

N. 80

*Ordinanza del 20 febbraio 2019 del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana
sul ricorso proposto dal Comune di Piazza Armerina contro Regione siciliana e altri*

Assistenza e solidarietà sociale - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni sulle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) - Procedimento per la fusione e, in via subordinata, per l'estinzione delle IPAB - Previsione, nel caso di estinzione, della devoluzione dei beni patrimoniali dell'istituzione al Comune territorialmente competente, che assorbe anche il personale dipendente.

- Legge della Regione Siciliana 9 maggio 1986, n. 22 (Riordino dei servizi e delle attività socio-assistenziali in Sicilia), art. 34.

IL CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

PER LA REGIONE SICILIANA

In sede giurisdizionale ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 372 del 2018, proposto dal Comune di Piazza Armerina, in persona del Sindaco e legale rappresentante *pro-tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Fabio Lo Presti, con domicilio eletto presso il suo studio in Giustizia, Pec Registri;

contro Regione Siciliana e Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro, nelle persone dei rispettivi presidente ed assessore *pro-tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura dello Stato, presso la cui sede distrettuale, in Palermo, via V. Villareale n. 6, sono *ex lege* domiciliati;

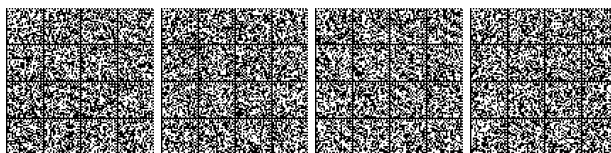
nei confronti I.p.a.b. denominata «Istituto assistenziale S. Giuseppe e S. Giovanni Battista di Rodi», in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituito in giudizio;

e con l'intervento di *ad opponendum*: sig.ri Maurizio Mario Rausa, Domenico Russo, Antonio Maurizio Campagna, Maria Concetta Lavuri, Angela Parisi, Silvana Samparese, Rosa Maria Santoro e Maria Giuseppa Manuella, rappresentati e difesi dall'avv. Cristina Gulisano, con domicilio digitale eletto presso il suo studio in Giustizia, Pec Registri;

per la riforma della sentenza n. 648 del 27 marzo 2018, resa dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia - Sezione staccata di Catania, Sez. I[^];

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione siciliana;



Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Nominato relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 novembre 2018 il cons. Carlo Modica de Mohac e uditi per le parti gli avv.ti Bonaventura Lo Duca, su delega dell'avv. Fabio Lo Presti, l'avvocato dello Stato Stefano Vivacqua, e l'avv. Pietro Maria Mela su delega dell'avv. Cristina Gulisano;

1. Con decreto n. 198 del 18 maggio 2016 il Presidente della Regione siciliana disponeva l'estinzione della «i.p.a.b.» (id est: istituzione pubblica di assistenza e beneficenza, d'ora innanzi «I.P.A.B.») denominata «Istituto assistenziale S. Giuseppe e S. Giovanni Battista di Rodi», trasferendone il personale e devolvendone il patrimonio — con ogni attività e passività — al Comune di Piazza Armerina (nel cui territorio aveva sede).

2. Con ricorso innanzi al Tribunale amministrativo regionale di Palermo, il comune impugnava il predetto decreto e gli atti e provvedimenti ad essi presupposti, consequenziali e comunque connessi, chiedendone l'annullamento per le conseguenti statuizioni reintegratorie e di condanna.

Con il primo mezzo di gravame lamentava violazione e falsa applicazione dell'art. 34 della legge regionale n. 22 del 1986 e dell'art. 12 del codice civile, nonché eccesso di potere per travisamento dei fatti ed incompetenza, deducendo che fra le cause che giustificano l'adozione del provvedimento di estinzione di una I.P.A.B. non figurano le ipotesi di «grave situazione debitoria» e di «impossibilità di funzionamento»; e che la normativa in esame non prevede alcun obbligo o onere a carico dei comuni (né, fra essi, quello di assorbire il personale del disciolto ente). Con il secondo mezzo di gravame, il comune ricorrente lamentava violazione e falsa applicazione, sotto differente profilo, dell'art. 34 della legge regionale n. 22 del 1986, nonché dell'art. 62 della legge n. 6972 del 1890 e degli articoli 3 e seguenti della legge n. 241 del 1990, ed eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione, deducendo che prima di avviare il procedimento di estinzione, la Regione avrebbe dovuto verificare la possibilità di effettuare una fusione dell'I.P.A.B. con altro ente dello stesso genere.

Con ordinanza n. 79 del 6 febbraio 2017 questo Consiglio di Giustizia Amministrativa accoglieva la domanda cautelare proposta dal comune ricorrente.

3. Infine con sentenza n. 648 del 27 marzo 2018, il Tribunale amministrativo regionale adito ha respinto il ricorso.

4. Con l'appello in esame il Comune di Piazza Armerina ha impugnato la sentenza in questione e ne chiede la riforma per le conseguenti statuizioni conformative e di condanna.

Con il primo mezzo di gravame l'appellante comune lamenta l'ingiustizia dell'impugnata sentenza per violazione dell'art. 34 della legge regionale n. 22 del 1986 e dell'art. 12 del codice civile, nonché per travisamento dei fatti, difetto di istruttoria e di motivazione, deducendo che il Giudice di primo grado avrebbe errato:

nel ritenere che fra le cause giustificatrici dell'estinzione di una I.P.A.B., è contemplata anche l'ipotesi di mancato funzionamento o di grave situazione debitoria;

nel non aver verificato se sia stata previamente tentata la soluzione alternativa della fusione con altra I.P.A.B.;

e, in definitiva, nell'aver ritenuto che il provvedimento di estinzione sia stato basato su un'adeguata istruttoria, e sufficientemente motivato;

Con il secondo mezzo di gravame il comune appellante lamenta violazione e falsa applicazione dell'art. 34, comma 2, della legge regionale 9 maggio 1986, n. 22 e dell'art. 97 della Costituzione, deducendo che il Giudice di primo grado avrebbe errato altresì:

nel non aver ritenuto operanti — ed applicabili alla fattispecie — le limitazioni alle assunzioni di personale (*rectius*: i divieti di assunzione) al fine di contenere la spesa pubblica;

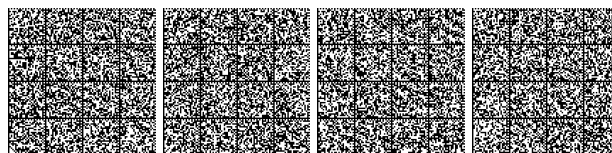
e nell'aver ritenuto legittimo anche il trasferimento di personale già assunto dall'I.P.A.B. senza concorso.

Con atto di intervento *ad opponendum* gli impiegati dell'I.P.A.B. si sono associati — avendo interesse all'assunzione presso l'Amministrazione comunale — alla richiesta di rigetto del ricorso in appello proposto dal Comune.

Ritualmente costituitasi, anche l'Amministrazione regionale ha chiesto il rigetto dell'appello del Comune.

Nel corso del giudizio le parti contendenti hanno insistito nelle rispettive domande ed eccezioni; ed all'udienza fissata per la discussione conclusiva sul merito dell'appello, la causa è stata posta in decisione.

5. Come già accaduto per un precedente caso analogo, il Collegio non può che ribadire quanto affermato con l'ordinanza di remissione emessa nel ricorso n. reg. gen. 915/2017, e cioè che la causa non può essere decisa se non venga previamente risolta la questione di costituzionalità dell'art. 34 della legge regionale 9 maggio 1986, n. 22 della Regione siciliana, nella parte in cui obbliga i comuni ad assorbire il patrimonio ed il personale delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza soppresse autoritativamente dall'Amministrazione regionale, e ciò anche in deroga alle norme sul contenimento della spesa pubblica (comprese quelle che introducono divieti di assunzioni o limitazioni alle assunzioni di personale) e sull'equilibrio dei bilanci pubblici (non ostante tali norme siano espressione del principio fondamentale del coordinamento della finanza pubblica).



Va pertanto sollevato incidente di costituzionalità, nei termini che seguono.

5.1. L'art. 4, lettera 'm' dello Statuto della Regione siciliana attribuisce alla Regione potestà legislativa esclusiva in materia di «pubblica beneficenza ed opere pie».

L'art. 34 della legge regionale 9 maggio 1986, n. 22 — recante le disposizioni sul riordino dei servizi e delle attività socio-assistenziali in Sicilia — stabilisce:

a) al primo comma, che «L'Assessore regionale per gli enti locali avvia il procedimento amministrativo per la fusione delle istituzioni pubbliche, proprietarie delle strutture non utilizzabili o non riconvertibili, con altre IPAB che dispongono di strutture giudicate utilizzabili o riconvertibili in esito alle procedure di cui ai precedenti articoli o con IPAB che, mediante l'integrazione delle strutture, su proposta del comune territorialmente competente, possono attivare servizi socio-assistenziali e socio-sanitari conformi alle previsioni degli articoli 31 e 32 della presente legge»;

b) al secondo comma, che «In subordine l'istituzione è estinta e i beni patrimoniali sono devoluti al comune, che assorbe anche il personale dipendente, facendone salvi i diritti acquisiti in rapporto al maturato economico»;

c) ed al terzo comma che «La fusione e l'estinzione non hanno luogo qualora la struttura non utilizzabile o riconvertibile appartenga ad istituzione che disponga di altre strutture agibili e riconvertibili».

Il menzionato secondo comma attribuisce — quindi — alla Regione il potere di accertare se le II.PP.AA.BB. non siano più in grado di funzionare autonomamente (nemmeno a seguito di processi di fusione o di riconversione), nonché di decidere se debbano essere soppresse; decisione dalla quale consegue automaticamente sia la devoluzione dei beni patrimoniali che il trasferimento del personale della soppressa istituzione al comune territorialmente competente.

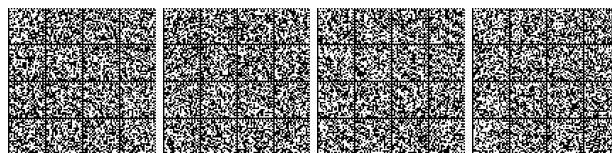
Nel nostro Ordinamento vige il principio di autonomia finanziaria dei Comuni, espressamente declinato sia dall'art. 119 della Costituzione, che dai singoli Statuti delle Regioni speciali; e, con specifico riferimento alla Regione siciliana, dall'art. 15, comma 2, del suo Statuto.

Corollario (logico, prim'ancora che giuridico) di tale principio è quello secondo cui ad ogni trasferimento di funzioni deve corrispondere un adeguato trasferimento (o un'attribuzione) di risorse economico-finanziarie per farvi fronte, principio che vale, all'evidenza, anche per il caso di trasferimento di complessi patrimoniali che determinino oneri (quali spese di manutenzione, restauro etc.) forieri di perdite economiche, nonché — ovviamente — per il caso di trasferimento di personale.

Tale «principio di correlazione fra funzioni e risorse» (così ormai correntemente definito in teoria generale) è desumibile — oltre che dalla logica giuridica (e dunque dal «principio di ragionevolezza» al quale la Corte costituzionale attribuisce, da sempre, valore fondamentale) — dall'intero assetto del Titolo V della Carta costituzionale; e, in particolare, dai commi primo, quinto e sesto dell'art. 119 della Costituzione, disposizioni costituzionali che nella misura in cui (e nelle parti nelle quali) mirano a garantire uno standard minimo di tutela in favore degli Enti locali — e dunque un valore costituzionale di base — sono ad essi comunque applicabili (e da essi invocabili) a prescindere da ogni delimitazione territoriale (il che risponde al criterio metodologico secondo cui agli enti locali ubicati nelle Regioni a statuto speciale non può essere riconosciuta una autonomia finanziaria inferiore rispetto a quella devoluta agli enti ubicati nelle Regioni a statuto ordinario).

Il primo comma dell'art. 119 della Costituzione stabilisce che «i comuni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa», e sembra che tale norma organizzativa di base sia stata disattesa dal legislatore siciliano, il quale con il quarto comma dell'art. 34 della legge regionale n. 22 del 1986 ha creato un meccanismo idoneo ad incidere «estemporaneamente» (id est: al di fuori da ogni programmazione finanziaria locale; consentendo, con semplici atti provvedimentali adottati dall'Amministrazione regionale, di determinare sostanziali modifiche ai bilanci comunali e deroghe alle leggi finanziarie statali e regionali; e finanche alla legislazione sul contenimento della spesa pubblica, non ostante quest'ultima abbia natura di «legislazione di principio») sull'autonomia finanziaria dei Comuni.

Il quinto comma dell'art. 119 della Costituzione stabilisce che «Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai comuni (... *omissis* ...) di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite», e pure tale principio costituzionale — che ad avviso del Collegio non può non ritenersi applicabile anche ai comuni siciliani (salvo che, come già cennato, non si ritenga costituzionalmente legittimo tributare ad essi un'autonomia inferiore rispetto a quella riconosciuta agli Enti locali delle Regioni ordinarie) — sembra essere stato disatteso dal legislatore siciliano, il quale con il quarto comma dell'art. 34 della legge regionale n. 22 del 1986 ha creato un meccanismo idoneo a gravare i comuni di una nuova funzione (quella di gestione e manutenzione dei patrimoni in dissesto delle sopresse I.P.A.B.; e quella, di natura socio-assistenziale, di ricollocazione ed eventuale riqualificazione del personale da esse dipendente), senza dotarli (di un minimo) di risorse finanziarie (aggiuntive) necessarie per il raggiungimento dell'obiettivo.



Il sesto comma del più volte menzionato art. 119 della Costituzione stabilisce che «... per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati comuni ...», principio (invero connesso al precedente) che sembra — anch'esso — violato dal legislatore siciliano, il quale con l'art. 34 della legge regionale n. 22 del 1986 ha creato un meccanismo idoneo a devolvere ai comuni coinvolti nel processo di 'acquisizione forzosa' in esame, una serie di compiti volti al perseguimento di "scopi diversi" da quelli corrispondenti al "normale esercizio delle loro funzioni"» (come cristallizzato in via ordinaria alla data dell'attribuzione e/o del trasferimento delle funzioni in capo ad essi, e della devoluzione delle correlate risorse), senza dotarli delle necessaria provvista finanziaria.

Anche ove si prescindia dalla questione della (piena o parziale) applicabilità ai comuni siciliani delle disposizioni contenute nell'art. 119 della Costituzione, il «principio della correlazione fra funzioni e risorse» costituisce — come si è già accennato — un principio immanente e pervasivo del sistema costituzionale, desumibile — per quanto attiene alla Regione siciliana — anche dall'art. 15, comma 2, dello Statuto regionale siciliano (che afferma che nella Regione gli enti locali sono «dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria»); e pertanto l'art. 34 della legge regionale in esame si rivela comunque in contrasto con tale norma statutaria di rango costituzionale (come lo sono le norme dello Statuto regionale siciliano).

Proprio occupandosi della questione del «trasferimento di funzioni senza risorse», la Corte costituzionale ha affermato (Corte cost., n. 145 del 2008; nonché n. 29 del 2004; n. 138 del 1999 e n. 222 del 1994) che le norme di legge che consentono operazioni istituzionali di tal fatta sono da considerare costituzionalmente illegittime — in quanto lesive del «principio di correlazione fra funzioni e risorse», nonché del «principio fondamentale del coordinamento della finanza pubblica» e del «principio dell'equilibrio dei bilanci pubblici» declinati dagli articoli 117, lettera 'e' e 119 primo, settimo ed ottavo comma della Costituzione (Corte cost., n. 52 del 2010, nn. 139 e 237 del 2009, e n. 417 del 2005; nonché 217 del 2012 e nn. 82, 176, 238, 239, 263, 272 e 273 del 2015) — quando determinano i seguenti due effetti:

a) un'alterazione del «rapporto tra complessivi bisogni regionali e insieme dei mezzi finanziari per farvi fronte»;

b) ed una variazione del rapporto entrate/spese foriero di un «grave squilibrio» nel bilancio.

Nella fattispecie disciplinata dall'art. 34 della legge regionale n. 22 del 1986 ciò si verifica (o comunque ben può verificarsi) ogniquale volta il numero dei dipendenti in transito dalla soppressa I.P.A.B. verso il comune obbligato ad assumerli e/o le spese di manutenzione dei beni patrimoniali ceduti, determinino spese impreviste (non esistendo capitoli di bilancio sui quali farle gravare) e/o che non possano trovare adeguata copertura in bilancio (se non facendo ricorso ad indebitamenti o a strumenti straordinari).

Infine, l'art. 34 cit. si pone in contrasto anche con la legislazione sul contenimento della spesa pubblica (nella specie: art. 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 convertito in legge n. 114 del 2014; art. 1, comma 228, della legge n. 208 del 2015) già ritenuta dalla Corte costituzionale prevalente sulle leggi regionali e comunque applicabili in tutto il territorio nazionale (dunque anche nelle Regioni a statuto speciale) in quanto espressione del (già menzionato) «principio fondamentale» secondo cui — in forza degli articoli 119, secondo comma, e 117 lettera 'e' della Carta costituzionale — spetta allo Stato il coordinamento della finanza pubblica (Corte cost., n. 52 del 2010, nn. 139 e 237 del 2009, e n. 417 del 2005; nonché 217 del 2012 e nn. 82, 176, 238, 239, 263 e 273 del 2015). Esso pertanto è da ritenere costituzionalmente illegittimo anche sotto questo profilo, perché idoneo a «scompaginare» la politica di contenimento delle assunzioni come misura volta a perseguire il riequilibrio finanziario.

In conclusione, l'art. 34 della legge regionale 9 maggio 1986, n. 22 della Regione siciliana si pone in contrasto con il principio fondamentale del coordinamento della finanza pubblica, nonché con i principi di correlazione fra funzioni e risorse e con il principio di equilibrio dei bilanci pubblici desumibili dagli articoli 117 lettera 'e', 119, primo, secondo, quinto, sesto settimo ed ottavo della Costituzione, e 15, secondo comma dello Statuto regionale siciliano.

Pertanto va posta la relativa questione di legittimità costituzionale, sotto i vari profili individuati, innanzi alla Corte costituzionale.

5.2. A tal fine occorre chiarire le ragioni per le quali la predetta questione appare al Collegio rilevante e non manifestamente infondata.

5.2.1. La soluzione della indicata questione di legittimità costituzionale si appalesa rilevante in quanto pregiudiziale ai fini della decisione della causa, posto che — come si passa ad illustrare — dai destini della norma regionale derivano i destini dell'impugnato provvedimento e dunque del giudizio pendente in appello innanzi al Giudice amministrativo.



Va subito precisato che al Collegio non appare corretto procedere direttamente ed immediatamente ad una «interpretazione costituzionalmente orientata» dell'art. 34 della legge regionale n. 22 del 1986 che valorizzi la rilevanza ostativa del parere negativo espresso dal comune e che pertanto elimini ogni «rilevanza» della ventilata questione ai fini della decisione della causa.

Che il Giudice amministrativo non possa operare in tal senso, lo si ricava dalla semplice lettura del testo in esame (art. 34 cit.), la cui chiarezza non consente — posto che *in claris non fit interpretatio* — alcuna interpretazione teleologica.

Ed invero in nessun luogo del testo normativo è specificato che il parere che il comune è chiamato ad esprimere in ordine alla soppressione dell'IPAB (ed alle conseguenti operazioni di devoluzione ad esso del patrimonio e di transito del personale nei propri ruoli) debba essere considerato vincolante o parzialmente vincolante (oltre che obbligatorio) su determinati punti. Né ciò appare desumibile dalla comparazione della norma con altre norme connesse.

E poiché per procedere ad una «interpretazione costituzionalmente orientata» di una norma, deve comunque sussistere un certo spazio di indeterminatezza della pericope (oggetto dell'operazione ermeneutica), un minimo di intrinseca elasticità del testo che consenta all'interprete di intenderlo in un senso anziché in un altro (in modo che la portata del precetto normativo risulti infine estesa, ridotta o condizionata), non sembra — vista la rigidità del testo in esame — che l'operazione ermeneutica in questione (volta a «salvare» la norma da censure di illegittimità costituzionale mediante un non previsto e non deducibile dilattamento della rilevanza del parere del Comune) fosse e sia possibile.

Diversamente opinando, infatti, si giungerebbe alla conclusione che all'interprete può essere concesso di modificare le norme «rimodellandone» i testi.

5.2.2. La posizione logica in ordine alla necessità di sollevare la questione di costituzionalità dell'art. 34 della legge regionale n. 22 del 1986 non muta neanche ove l'attenzione si concentri esclusivamente sul contrasto della norma in questione con il c.d. «principio di coordinamento della finanza pubblica» (articoli 117 lett. 'e' ed art. 119, secondo comma, della Costituzione), contrasto scaturente dalla violazione dei cc.dd. «limiti assunzionali» introdotti dalla (già precedentemente menzionata) normativa sul contenimento della spesa e sul blocco delle assunzioni.

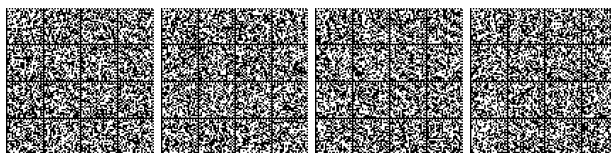
Anche in tal caso appare evidente che non è possibile «salvare» la norma regionale in esame affermando che — secondo un'interpretazione costituzionalmente orientata — essa si applica (*rectius*: dev'essere applicata) «riduttivamente» e cioè nel rispetto dei predetti limiti e divieti; e che se così applicata non può essere considerata costituzionalmente illegittima.

Tale ragionamento non regge e non fa venir meno la rilevanza della questione.

Se per un verso, infatti, la rilevanza della questione di costituzionalità permane comunque per la parte della norma che impone ai comuni l'acquisizione forzosa del patrimonio (ancorché passivo) della soppressa I.P.A.B.; per altro verso non può essere ignorato che secondo il consolidato orientamento della Corte dei conti - Sezione delle Autonomie, «nei casi di trasferimento di personale ad altro ente pubblico, derivante dalla soppressione di un ente obbligatoriamente disposta, non si ritiene applicabile il limite assunzionale previsto dalla normativa vigente in materia di spese di personale ai fini del coordinamento della finanza pubblica», e che in tal caso «la deroga al detto vincolo comporta (... *omissis* ...) il necessario riassorbimento della spesa eccedente negli esercizi finanziari successivi a quello del superamento del limite» (Corte dei conti, sezione delle Autonomie, del. n. 4/2016).

Chiarita, pertanto, la «giusta interpretazione» dell'art. 34 della legge regionale n. 22 del 1986 è stabilito che dalla sua applicazione deriva l'obbligo del Comune di procedere all'assunzione del personale proveniente dalla I.P.A.B. con accollo degli oneri finanziari che ne conseguono, anche se ciò possa finire con il produrre dissesti o indebitamenti straordinari (non decisi autonomamente), non v'è chi non veda come anche sotto questo profilo, la rilevanza della questione riaffiori con tutto il suo peso.

Ed invero se, come appare indubitabile, la norma va applicata nel senso indicato dal Giudice contabile, ancora una volta gli esiti del giudizio in corso non possono che dipendere dalla sua «tenuta», che non può che essere disposta dall'unico Giudice a questo punto competente ad orientare la decisione: il Giudice delle leggi.



5.3. Passando al secondo requisito necessario perché la questione possa essere sollevata, va sottolineato che essa si appalesa altresì non manifestamente infondata in quanto — come del resto già illustrato nei primi Capi della presente ordinanza — non appare revocabile in dubbio che l'introduzione mediante legge regionale di un congegno atto ad incidere sui principii sopra richiamati costituisca una evidente «rottura» dell'ordinario assetto (id est: del regime di riparto) delle competenze legislative stabilito dalla Costituzione (e, nella specie, dalle norme costituzionali citate), e che determini una eccessiva compressione dell'autonomia finanziaria degli enti locali.

6. In conclusione, dev'essere sollevata la questione di legittimità costituzionale, per contrasto con gli articoli 97, secondo e quarto comma, 117 lettera 'e', e 119, primo, secondo, quinto, sesto, settimo ed ottavo della Costituzione, nonché con l'art. 15, secondo comma dello Statuto regionale siciliano, unitamente o separatamente considerati, dell'art. 34 della legge regionale 9 maggio 1986, n. 22 della Regione siciliana, nella parte in cui obbliga i comuni ad assorbire il patrimonio ed il personale delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza soppresse autoritativamente dall'Amministrazione regionale, e ciò anche in deroga alle norme sul contenimento della spesa pubblica (comprese quelle che introducono divieti di assunzioni o limitazioni alle assunzioni di personale) e sull'equilibrio dei bilanci pubblici (non ostante tali norme siano espressione del principio fondamentale del coordinamento della finanza pubblica).

P.Q.M.

Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale — ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34 della legge regionale 9 maggio 1986, n. 22 della Regione siciliana, per contrasto con gli articoli 117 lettera 'e', e 119, primo, secondo, quinto, sesto, settimo ed ottavo della Costituzione, nonché con l'art. 15, secondo comma dello Statuto regionale siciliano, unitamente o separatamente considerati, nella parte in cui obbliga i comuni ad assorbire il patrimonio ed il personale delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza soppresse autoritativamente dall'Amministrazione regionale, e ciò anche in deroga alle norme sul contenimento della spesa pubblica (comprese quelle che introducono divieti di assunzioni o limitazioni alle assunzioni di personale) e sull'equilibrio dei bilanci pubblici (non ostante tali norme siano espressione del principio fondamentale del coordinamento della finanza pubblica) — dispone:

la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sospendendo il presente giudizio fino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

che la presente ordinanza sia notificata a cura della segreteria alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri, e comunicata ai presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, nonché al presidente dell'Assemblea regionale siciliana e al presidente della Regione siciliana.

Così deciso in Palermo nella Camera di consiglio del giorno 15 novembre 2018 con l'intervento dei signori magistrati:

Rosanna De Nictolis, Presidente;

Silvia La Guardia, consigliere;

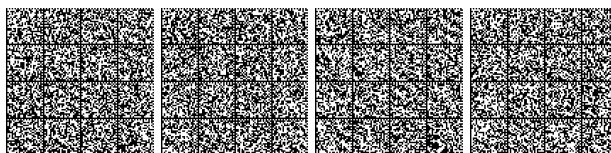
Carlo Modica de Mohac, consigliere, estensore;

Giuseppe Barone, consigliere;

Giuseppe Verde, consigliere.

Il Presidente: DE NICTOLIS

L'estensore: MODICA DE MOHAC



n. 81

*Ordinanza del 19 dicembre 2018 del Tribunale di Novara
nel procedimento penale a carico di C. S.F.*

Processo penale - Dibattimento - Modifica della imputazione - Facoltà del pubblico ministero di procedere all'emissione del decreto penale di condanna - Mancata previsione.

– Codice di procedura penale, artt. 516 e 517.

TRIBUNALE DI NOVARA

IN COMPOSIZIONE MONOCRATICA

Verbale di udienza (art. 567, 480 e segg. c.p.p.)

L'anno 2018 il mese di dicembre il giorno 19 alle ore 13,25 in Novara, aula d'udienza penale, davanti al Giudice dott. Silvio Bolloli con l'assistenza dell'assistente giudiziario Alberta Accardo che, espressamente autorizzato si avvale dell'ausiliario tecnico sig. Vincenzo Piccari per la trascrizione in forma di stenotipia, per la trattazione in pubblica udienza del processo sopra indicato nei confronti di C. S. F.

È presente il pubblico ministero dott.ssa Maria Frezza munita di delega.

L'imputato: C. S. F. libero già assente.

(*Omissis*).

Il pubblico ministero chiede correggersi il doppio errore materiale contenuto al capo di imputazione specificando come le ritenute alla fonte non versate fossero relative all'anno di imposta 2011 anziché 2010 e come il fatto risulti commesso in ... il 22 agosto 2012 e non il 22 agosto 2011.

In subordine, in caso di mancato accoglimento dell'istanza di correzione di errore materiale chiede modificarsi il capo di imputazione nei termini sopra indicati.

La difesa preliminarmente produce chiavetta usb contenente i modelli f24 relativi all'anno di imposta 2010.

Il pubblico ministero nulla osserva.

Il Giudice acquisisce.

La difesa in principalità si oppone ad entrambe le istanze del pubblico ministero ravvisando la sussistenza di un *vulnus* nei propri diritti e chiede emettersi sentenza di proscioglimento dell'imputato.

Il difensore fa altresì presente come l'indicazione del luogo di commissione del reato risulti assolutamente incongrua rispetto sia alla sede della società che alla sede della competente Agenzia delle entrate.

Il Giudice, preso atto di come la specificità dell'ammontare contestato all'imputato (euro 656.108,8) e della data di commissione del reato (22 agosto 2011, in relazione all'anno di imposta 2010), unitamente al regime procedurale scelto dalla Procura della Repubblica di Novara, ed avente ad oggetto una richiesta di emissione di decreto penale di condanna, siano stati tali da arrecare un sicuro pregiudizio ai diritti della difesa che, pur potendolo in astratto prevedere, solo all'esito della presente istruttoria è stata in grado di acquisire piena contezza del riferimento dell'importo indicato in rubrica ad altra data, e ad altra annualità di imposta, rispetto a quelle oggetto di contestazione, rigetta l'istanza di correzione di errore materiale da parte del pubblico ministero non ravvisandone la sussistenza dei requisiti.

Ciò premesso, e tenuto altresì conto di come, in presenza di una differente contestazione, non possa astrattamente escludersi che la difesa, a parità di regime procedurale, avrebbe effettuato una differente scelta, segnatamente optando per il pagamento dell'importo dedotto in decreto penale di condanna, preso atto delle sentenze della Consulta n. 265 del 30 giugno 1994, n. 530 del 29 dicembre 1995, n. 333 del 18 dicembre 2009, n. 273 del 5 dicembre 2014 e n. 206 del 17 luglio 2017, giudicando non manifestamente infondata la questione, dispone trasmettersi gli atti alla Corte costituzionale affinché si pronunci circa la questione di legittimità costituzionale dell'art. 516 e dell'art. 517 codice procedura penale nella parte in cui non prevedono la facoltà del pubblico ministero di procedere all'emissione di decreto penale di condanna e dell'imputato di esserne conseguentemente destinatario provvedendo al pagamento dell'importo dal medesimo previsto.

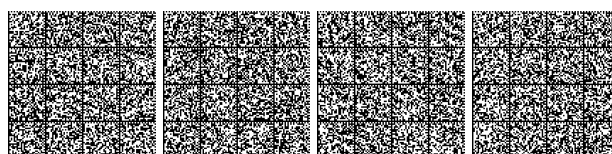
Per gli effetti dispone la sospensione del presente procedimento.

Il presente verbale viene chiuso alle ore 14.25.

Il Giudice: BOLLOLI

L'Assistente giudiziario: ACCARDO

19C00146



N. 82

*Ordinanza del 30 gennaio 2019 della Corte d'appello di Milano nel procedimento civile
promosso da B. C. contro Italo Sicav plc*

Procedimento civile - Impugnazioni - Ipotesi di rimessione della causa al giudice di primo grado - Mancata previsione delle ipotesi di difetto del contraddittorio o di lesione al diritto di difesa di una delle parti.

— Codice di procedura civile, art. 354.

CORTE D'APPELLO DI MILANO

SEZIONE PRIMA CIVILE

Composta dai magistrati:

dott. Massimo Meroni - Presidente e relatore;

dott.ssa Maria Jole Fontanella - Giudice;

dott.ssa Silvia Giani - Giudice;

nella causa civile iscritta al n. R.G. 1996/2017 promossa da:

B. C. (C.F.), elettivamente domiciliato in corso Archinti n. 70 - 26900 Lodi, presso lo studio dell'avv. Ciceri Marc, che lo rappresenta e difende come da delega in atti, unitamente all'avv. Boneschi Matteo (BNSMTT75L12E648O) - corso Archinti n. 70 - 26900 Lodi - Appellante;

Italo Sicav plc (C.F.), elettivamente domiciliato in viale Sarca n. 324/B - 20126 Milano, presso lo studio dell'avv. Coscia Maria Grazia, che lo rappresenta e difende come da delega in atti, unitamente all'avv. Frascino Elena (FRSLNE67L46A783Y) - piazza Colonna, Palazzo Alberti - 82100 Benevento - Appellata.

Ha pronunciato la seguente ordinanza,

La Corte, ritenuto che:

la sentenza impugnata ha dichiarato l'improcedibilità dell'opposizione a decreto ingiuntivo, proposta dall'odierna parte appellante per mancato esperimento del tentativo obbligatorio di mediazione;

l'appellante ha censurato tale statuizione, denunciando la violazione dell'art. 5, decreto legislativo n. 28/2010, per avere il Tribunale omissso di assegnare il termine di quindici giorni per esperire la mediazione obbligatoria prima di dichiarare l'improcedibilità, come previsto dalla disposizione suddetta;

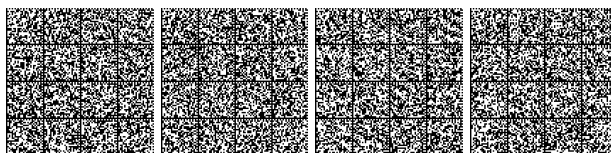
tale censura è fondata e, pertanto, questa Corte, con ordinanza del 12 ottobre - 27 novembre 2017, ha assegnato il termine di giorni quindici per la presentazione della domanda di mediazione, sospendendo altresì l'efficacia esecutiva della sentenza impugnata;

la procedura di mediazione è stata esperita, sia pure con esito negativo; pertanto la condizione di procedibilità di cui al suddetto art. 5, decreto legislativo n. 28/2010 risulta soddisfatta;

con l'atto di opposizione a decreto ingiuntivo l'opponente, odierna appellante, aveva anche chiesto di chiamare in causa UBI Assicurazioni S.p.A., allegando la sussistenza di una copertura assicurativa del finanziamento bancario a suo tempo concessa da UBI Banca S.p.A. e di cui l'appellata Italo Sicav p.l.c., quale cessionaria del credito restitutorio di UBI Banca S.p.A., ha intimato il pagamento in via monitoria;

in particolare, l'opponente, odierna appellante, ha allegato che, in forza della garanzia assicurativa prestata da UBI Assicurazioni S.p.A., peraltro appartenente allo stesso gruppo di UBI Banca S.p.A. che aveva erogato il finanziamento, la compagnia assicuratrice sarebbe dovuta intervenire a copertura del debito residuo in caso di perdita di impiego; secondo le allegazioni dell'opponente, tale ipotesi ricorreva nel caso concreto, perché ella era lavoratrice coadiuvante del marito e, a seguito della morte dello stesso, era rimasta priva di occupazione lavorativa;

l'opponente aveva richiesto di essere autorizzata a chiamare in garanzia UBI Assicurazioni S.p.A. nell'atto di opposizione a decreto ingiuntivo, conformandosi alla consolidata giurisprudenza della Corte di Cassazione, secondo cui, qualora l'opponente intenda chiamare un terzo, non può provvedere direttamente alla sua citazione ma deve chiedere al giudice, con l'atto di opposizione, di essere autorizzato alla chiamata del terzo, al quale ritenga comune la causa o dal quale chieda di essere mallevato e tenuto indenne (*ex multis* Cass. 21101/2015);



sul piano del regime processuale, con riguardo alla chiamata del terzo in garanzia non ha alcun rilievo la distinzione tra garanzia propria e garanzia impropria, applicandosi la medesima disciplina processuale ad ambedue le ipotesi (Cass. S.U. n. 24707/2015);

avendo il Tribunale ritenuto, erroneamente, improcedibile l'opposizione proposta dall'odierna appellante, la richiesta di autorizzazione alla chiamata in causa del terzo da quella proposta non è stata neppure presa in considerazione e valutata nel giudizio di primo grado;

la richiesta di chiamata in causa di UBI Assicurazioni S.p.A. è stata reiterata dall'appellante nell'atto di appello, previa rimessione della causa davanti al Giudice di primo grado;

l'opponente ha subito, per conseguenza, un pregiudizio al proprio diritto di difesa, posto che nel presente grado di appello l'intervento del terzo è consentito solo nelle limitate ipotesi di cui all'art. 344 codice di procedura civile, cioè esclusivamente ai soggetti legittimati a proporre l'opposizione di terzo ai sensi dell'art. 404 codice di procedura civile; poiché il terzo di cui è stata richiesta la chiamata in giudizio, cioè UBI Assicurazioni S.p.A., non rientra tra i soggetti legittimati all'intervento volontario o coatto in appello, l'appellante non può essere autorizzata in questo grado a chiamare in causa UBI Assicurazioni S.p.A.;

la possibilità per l'opponente, odierno appellante, di proporre autonomo giudizio nei confronti del terzo, trattandosi di cause scindibili, non elimina il pregiudizio del diritto di difesa da lui subito per essergli stata negata, senza alcuna valutazione, la chiamata in causa del terzo nel giudizio principale, in cui lo stesso rivestiva la parte di convenuto sostanziale, atteso che, in caso di chiamata in garanzia impropria, essendo l'azione principale e quella di garanzia fondate su titoli diversi, ne consegue che il giudicato, che si forma sull'azione principale, non estende i suoi effetti nei confronti del terzo in ordine al rapporto sussistente tra il convenuto nell'azione principale e il terzo garante (cf. Cass. 2557/2010, I 1454/2003).

L'appellante ha invero chiesto di rimettere la causa davanti al Giudice di primo grado, in applicazione analogica degli articoli 353 e 354 c.p.c., affinché in tale grado di giudizio possano svolgersi tutte le attività difensive impediti dall'erronea prematura conclusione del grado con la pronuncia di improcedibilità dell'opposizione;

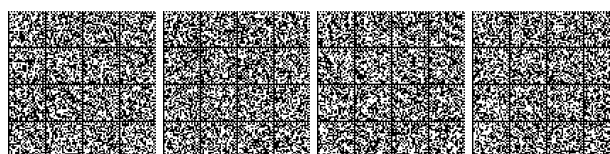
tuttavia, in base al consolidato orientamento della Corte di Cassazione, le ipotesi di rimessione della causa al Giudice di primo grado contemplate dagli articoli 353 e 354 codice di procedura civile sono eccezionali, tassative e non suscettibili di applicazione analogica (v., *ex plurimis* Cass., 24017/2017);

le ipotesi di cui agli articoli 353 e 354 codice di procedura civile sono frutto della tipizzazione normativa dei casi più frequenti, nei quali la giurisprudenza anteriore al codice di procedura civile del 1940 (stante il silenzio serbato dal previgente codice di procedura civile del 1865) aveva ritenuto sussistere una grave lesione del contraddittorio, così da imporre la rimessione della causa in primo grado;

senonché, nel periodo di vigenza del codice di procedura civile del 1865 l'appello era concepito come «*novum iudicium*», con effetto devolutivo pieno e prosecuzione della «*cognitio causae*», con annesso possibile arricchimento del materiale assertivo e probatorio in secondo grado mediante l'ingresso di «*nova*»;

trasformatosi l'appello da mezzo di gravame a mezzo di impugnazione, da «*novum iudicium*» a «*revisio prioris instantiae*» e (soprattutto dopo la riforma del 2012) in strumento di controllo della correttezza in fatto e in diritto della sentenza di primo grado, in relazione agli errori specificamente denunciati dall'appellante, con definitiva chiusura a qualunque nuovo apporto assertivo e probatorio, emerge evidente il carattere strutturalmente refrattario di un appello, così concepito e congegnato in forme collegiali innanzi alle corti territoriali, poco adatte ad accogliere e a svolgere quell'attività di istruzione in senso lato erroneamente omessa dal giudice di prime cure, il cui ruolo istituzionale dovrebbe essere proprio quello di istruire compiutamente la lite in ogni profilo rilevante; il che induce a sottoporre a un ripensamento la limitazione della rimessione in primo grado a una serie di ipotesi tipizzate e tassativamente determinate per legge;

se l'appello diviene mezzo di impugnazione sia pure a critica illimitata, ma a matrice quasi cassatoria, come risulta dal nuovo art. 342 codice di procedura civile (cioè con una «*cognitio appellationis*» essenzialmente circoscritta ai motivi fatti valere dall'appellante), completamente chiuso ai «*nova*» salvo rimessione in termini per causa non imputabile (ai sensi dell'art. 345 codice di procedura civile, post riforma del 2012), ogniqualvolta il giudice di primo grado abbia prematuramente deciso la controversia, erroneamente accogliendo un'eccezione pregiudiziale di rito e, per effetto di ciò, pregiudicando il diritto di difesa e le istanze formulate dalle parti (quale un'istanza di chiamata in causa del terzo in garanzia), pare irragionevole e contrario agli articoli 3, 24 e 111 Cost. escludere la rimessione della causa in primo grado e impedire, in tal modo, il pieno sviluppo del contraddittorio e del diritto di difesa nella sede istituzionalmente a ciò deputata, anche in ragione delle su indicate modifiche che hanno interessato la struttura e la funzione del giudizio in appello;



si tratta, invero, di un esito che costituisce il naturale portato dell'inesorabile trasformazione del giudizio di appello in impugnazione chiusa e strettamente circoscritta a una funzione di controllo degli errori denunciati dall'appellante; ben altro conto era, infatti, chiudere le ipotesi di rimessione in primo grado a una cerchia tassativamente predeterminata, allorché l'appello costituiva naturale sviluppo del giudizio di primo grado, secondo il modello francese del «*novum iudicium*» di derivazione romano-canonica, al quale originariamente si era ispirato il legislatore italiano del 1865 e ancora si ispirava legislatore della riforma del 1940, introdotta nel 1950;

il codice del processo amministrativo introdotto nel 2010 ha, invero, tenuto conto di tale evoluzione dell'appello da «*novum iudicium*» a «*revisio prioris instantiae*», prevedendo che il Consiglio di Stato rimetta la causa in primo grado, «se è mancato il contraddittorio, oppure è stato leso il diritto di difesa di una delle parti, ovvero dichiara la nullità della sentenza, o riforma la sentenza o l'ordinanza che ha declinato la giurisdizione o ha pronunciato sulla competenza o ha dichiarato l'estinzione o la perenzione del giudizio» (art. 105, comma 1, decreto legislativo n. 104/2010, sul quale cf., da ultimo, Cons. Stato, ad. plen. n. 15/2018);

il difetto del contraddittorio e la lesione al diritto di difesa costituiscono fattispecie certamente tassative, ma comunque aperte ad accogliere tutte le ipotesi, in cui il diritto di difesa risulti pregiudicato, come accade quando l'autorizzazione alla chiamata in causa del terzo sia mancata per l'erronea chiusura del giudizio di primo grado da parte del Giudice sulla base di una questione pregiudiziale di rito, senza procedere neppure all'esame e alla valutazione dell'istanza di chiamata in causa tempestivamente e debitamente formulata dalla parte;

la contrarietà dell'art. 354 codice di procedura civile agli articoli 3, 24 e 111 Cost., oltre che all'art. 6 CEDU, quale parametro interposto ai sensi dell'art. 117 comma 1 Cost. appare evidente;

nel caso di specie e come spiegato, l'opponente, odierno appellante, aveva ritualmente chiesto di chiamare in causa in garanzia UBI Assicurazioni S.p.A., ritenendo che il credito restitutorio monitoriamente azionato dalla cessionaria del credito originariamente vantato da UBI Banca S.p.A. dovesse essere rimborsato dalla compagnia assicuratrice, in quanto ricorreva un'ipotesi contemplata nelle condizioni della copertura assicurativa prestata;

il diniego di tale chiamata in primo grado e l'impossibilità di ammetterla nel presente grado di appello, in quanto non rientrante nelle ipotesi in cui è consentito l'intervento del terzo in appello ai sensi dell'art. 344 codice di procedura civile, ha pregiudicato il diritto di difesa della parte opponente e reso impossibile dare corso alla domanda di garanzia nei confronti del terzo di cui è stata chiesta l'evocazione in giudizio;

ciò determina un evidente pregiudizio al diritto di difesa della parte, in contrasto con i fondamentali principi del giusto processo, sanciti dagli articoli 24 e 111 Cost., nonché dall'art. 6 CEDU, quale parametro interposto ai sensi dell'art. 117 comma 1 Cost.;

l'esclusione della rimessione della causa in primo grado in ipotesi di difetto del contraddittorio e di lesione del diritto di difesa appare altresì irragionevole, anche alla stregua dell'evoluzione funzionale e strutturale del giudizio di appello sopra illustrata, oltre a risultare in contrasto con quanto previsto per il processo amministrativo dall'art. 105, decreto legislativo n. 104/2010, così palesandosi un'evidente disparità di trattamento tra modelli processuali, che dovrebbero rispondere ai medesimi principi fondamentali del giusto processo, come espressamente risulta dagli stessi articoli 1 e 2, decreto legislativo n. 104/2010;

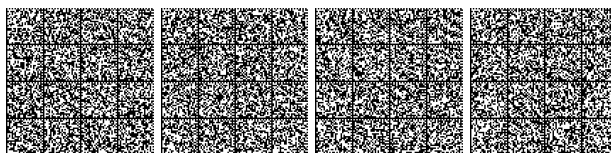
stante il consolidato orientamento della Corte di Cassazione in ordine alla tassatività delle ipotesi di rimessione della causa in primo grado contemplate negli articoli 353 e 354 codice di procedura civile, non appare possibile alcuna interpretazione di tali disposizioni adeguatrice e conforme ai canoni costituzionali testé indicati;

si solleva pertanto questione di legittimità costituzionale dell'art. 354 codice di procedura civile, nella parte in cui non prevede che il giudice d'appello debba rimettere la causa al primo giudice, se è mancato il contraddittorio oppure è stato leso il diritto di difesa di una delle parti.

Tanto premesso, la Corte, visto l'art. 23, legge n. 87/1953.

P.Q.M.

Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale per contrasto con gli articoli 3, 24, 111 e 117 Cost. (in relazione all'art. 6 CEDU), dell'art. 354 codice di procedura civile nella parte in cui non prevede che il giudice di appello debba rimettere la causa al giudice di primo grado, se è mancato il contraddittorio, non essendo stata da questo neppure valutata, in conseguenza di un'erronea dichiarazione di improcedibilità dell'opposizione, la richiesta di chiamata in causa del terzo, proposta dall'opponente in primo grado, con conseguente lesione del diritto di difesa di una delle parti.



Per l'effetto, dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il presente giudizio.

Dispone che l'ordinanza sia notificata, a cura della Cancelleria, alle parti in causa, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Milano, il 14 gennaio 2019

Il Presidente: MERONI

19C00147

N. 83

*Ordinanza del 31 gennaio 2019 del G.U.P. del Tribunale di Reggio Emilia
nel procedimento penale a carico di B.G. e A.D.*

Reati e pene - Tolleranza abituale della prostituzione - Favoreggiamento della prostituzione - Configurazione delle fattispecie quale illecito penale - Applicazione anche alla prostituzione volontariamente e consapevolmente esercitata.

- Legge 20 febbraio 1978 (*recte*: 1958), n. 75 (Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui), art. 3, comma 1, numero 3 e numero 8, prima parte.

TRIBUNALE DI REGGIO EMILIA

Il giudice,

sentita la discussione nel processo con rito abbreviato a carico di B.G. e A.D. (5948/16),

OSSERVA

1. B.G. e A.D. sono stati chiamati a rispondere, anche a seguito delle lievi correzioni apportate dal pubblico ministero all'imputazione nell'udienza del 29 novembre 2018, del «reato p. e p. dagli articoli 110 del codice penale, 3, numeri 3 e 8, e 4, n. 7, della legge n. 75/1958 per avere, in concorso morale e materiale fra loro, e precisamente B. quale vero gestore e A. quale suo *factotum*, favorito e, comunque, tollerato abitualmente (percependo la somma di 30 euro ogni venti minuti trascorsi da una ragazza/socia in compagnia degli avventori del circolo) l'attività di meretricio di ragazze che figuravano come socie dell'esercizio stesso — tra le quali la cittadina rumena di nome D. — mettendo loro a disposizione i locali dei circoli privati G.R. di via ... (sino alla cessazione dell'attività avvenuta il 6 ottobre 2006) e T.B. di via ... (sino al sequestro preventivo dei locali avvenuto il 24 giugno 2017) da loro gestiti in qualità rispettivamente di presidente e vicepresidente, luoghi di prostituzione che si consumava abitualmente nei *privee* [sic] o, per quanto concerne il circolo T.B., anche in stanze ubicate al piano superiore del locale stesso, dietro il compenso di somme di denaro che di volta in volta venivano pattuite direttamente tra la ragazza/socia e gli avventori (in media 50 euro per un rapporto orale e 70/80 euro per un rapporto completo) - in Reggio Emilia, sino al 24 giugno 2016 (data del sequestro dell'immobile T.B.)».

Gli imputati hanno chiesto il rito abbreviato e, nel corso della discussione, eccepito l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, numeri 3 e 8, della legge n. 75/1958 per violazione degli articoli 2, 3, 13, 25, 27 e 41 della Costituzione; il pubblico ministero si è associato.

2. Conviene premettere che dagli atti di indagine, pienamente utilizzabili in forza del rito, emerge un quadro del tutto univoco: in due circoli privati, alla cui vita B. e A. davano il loro apporto, il primo come presidente o comunque figura apicale, il secondo come barista e tuttofare, giovani donne incontravano uomini, giovani e meno giovani, con i quali mangiavano, bevevano e facevano sesso a pagamento.



Tutto avveniva fra adulti consenzienti: maggiorenni e vaccinati i clienti, maggiorenni e «autonome», come efficacemente si esprime A. in una conversazione registrata da un giornalista in incognito, le ragazze.

3. La rilevanza della questione è del tutto evidente: se le due norme incriminatrici — o le due fattispecie dell'unica norma, non cambia niente — fossero dichiarate incostituzionali, B. e A. verrebbero assolti perché il fatto non è previsto dalla legge come reato, senza nessun esame del merito, perché non ci sarebbe più un merito penalistico; altrimenti, ad un esame del merito si dovrebbe arrivare, e difficilmente potrebbe essere del tutto liberatorio per entrambi.

4. Cominciamo dal principio di offensività, con il quale sia la tolleranza abituale, prevista dall'art. 3, comma 1, n. 3, sia il favoreggiamento, previsto dall'art. 3, comma 1, n. 8, della legge n. 75/1958, sembrano porsi in aperta collisione.

Non occorre ricordare che non ci può essere reato senza offesa a un bene giuridico: gli articoli 13, 25 e 27 della Costituzione vincolano il legislatore a «prevedere fattispecie che esprimano in astratto un contenuto lesivo» (Corte costituzionale 265/2005).

Qual è, dunque, l'interesse tutelato dalle nostre incriminazioni?

Sottolineiamo preliminarmente che dalla tipicità, tanto dell'art. 3, comma 1, n. 3 (tolleranza abituale), quanto dell'art. 3, comma 1, n. 8 (favoreggiamento), esula qualunque elemento di costrizione o inganno, rilevante invece nei termini della circostanza aggravante *ex art.* 4, n. 1, della legge n. 75/1958; del pari, sottolineiamo ancora, esula qualunque elemento di costrizione o inganno dalla concreta vicenda storica portata a giudizio.

5. È ormai del tutto abbandonata l'idea che l'interesse tutelato possa identificarsi con la salute pubblica in relazione alla diffusione delle malattie veneree (si veda C 35776/2004, che verrà ripresa più avanti).

Moralità pubblica e buon costume sono quasi scomparsi, come beni giuridici, anche livello di legislazione ordinaria, con il progressivo svuotamento del titolo IX del libro II del codice penale; la prima è ormai un relitto del passato per la sua radicale incompatibilità con un ordinamento laico e aconfessionale, mentre il secondo sopravvive solo come protezione della sensibilità individuale contro l'esposizione a scene sessuali non gradite: niente che possa esserci di aiuto, in ogni caso.

6. Di ben altro momento la dignità della persona, e in particolare della persona che si prostituisce, ma qui bisogna intendersi.

Se ci riferiamo alla dignità oggettiva, quella che deriva dalle norme di cultura, abbiamo un oggetto di tutela plausibile e con ogni probabilità corrispondente alle intenzioni del legislatore storico, ma incompatibile con il principio di laicità e con la considerazione — presupposta dallo stesso art. 2 della Costituzione — di ogni soggetto maggiorenne e capace come libero di autodeterminarsi: non possiamo, in altre parole, trattare la prostituta come minorenni o incapace e imporle il nostro concetto di dignità.

Possiamo invece riferirci alla dignità soggettiva, quella che consegue alle scelte di ciascuno, libere finché non cagionino danno ad altri: ma nemmeno questo può essere il bene giuridico protetto da norme che — indifferenti, come si è detto, ad ogni elemento di costrizione o di inganno — puniscono chi collabora all'attuazione di una scelta libera di persone maggiorenni e capaci.

7. Si viene così alla libertà di determinazione: appunto la libertà di determinazione della donna, anche nel prostituirsi, è individuato come il bene protetto dall'intero art. 3 della legge n. 75/1958 in un noto arresto del giudice di legittimità (C 35776/2004), seguito nella sostanza dalla giurisprudenza successiva.

Ma non può essere, in tutta evidenza, il fuoco delle nostre incriminazioni, che non postulano come elemento di fattispecie nessuna lesione della libertà di determinazione e si applicano anche quando la prostituta si concede per scelta libera e consapevole - come appunto accadeva nei nostri circoli.

Del resto, se si prendesse sul serio la tesi della libertà di determinazione come bene protetto, bisognerebbe essere coerenti, e riconoscere che, quando la lesione non c'è perché la prostituta è felice di prostituirsi, il fatto non è tipico perché del tutto inoffensivo, o almeno non è antigiuridico perché scriminato *ex art.* 50 del codice penale dal consenso dell'avente diritto: ma è questa una conclusione alla quale il diritto vivente, a quanto consta, si rifiuta ostinatamente di arrivare.

8. Abbiamo, in definitiva, due norme incriminatrici, la tolleranza abituale *ex art.* 3, comma 1, n. 3 e il favoreggiamento *ex art.* 3, comma 1, n. 8, della legge n. 75/1958, che sacrificano il bene primario della libertà personale, comminando la reclusione da due a sei anni, senza offrire protezione a un altro bene di pari rilevanza - per la verità, senza offrire protezione a nessun bene riconoscibile.

La violazione del principio di offensività, e quindi degli articoli 13, 25 e 27 della Costituzione, è fortemente indiziata.



9. Se la descrizione del fatto che troviamo nell'art. 3, comma 1, n. 3, non suscita particolari problemi, pare difficile dire altrettanto dell'art. 3, comma 1, n. 8, della legge n. 75/1958 nella parte che ci interessa: anche con il principio di precisione sancito dall'art. 25 della Costituzione si registrano forti tensioni.

Secondo l'autorevole lettura di C 49643/2015, il favoreggiamento sarebbe un reato a forma libera; reati così costruiti esistono, ed occupano anzi un posto centrale nel sistema, ma presentano una caratteristica indefettibile: la fattispecie comprende anche un evento.

È grazie all'evento e ai nessi che lo legano alla condotta — causalità, imputazione oggettiva, colpa o dolo — che la descrizione del fatto viene recuperata ad un grado di determinatezza sempre sufficiente, e spesso anche notevole.

Ma il nostro è in genere concepito come reato di pura condotta: e un reato di pura condotta a forma libera costituisce la negazione conclamata di ogni determinatezza.

Si può tentare di sostituire l'evento, nell'economia della fattispecie, con la prostituzione altrui? Forse, ma la situazione non è destinata a migliorare.

10. Quello di favoreggiamento è il classico concetto vago: si raccoglie attorno ad un nucleo centrale — favorire la prostituzione significa aiutarla, agevolarla, renderla più facile, comoda o proficua — ma presenta confini esterni indefiniti e indefinibili, con la conseguenza che una moltitudine di casi possono essere compresi o esclusi a seconda delle personali concezioni, in definitiva della personale visione della vita, del giudice.

Le oscillazioni della giurisprudenza sono discusse, e censurate, in qualunque saggio recente che si occupi della materia: si pensi al caso, che può toccarci da vicino per la posizione di A., del cameriere o addetto ai servizi accessori, assolto da C 38924/2009 e condannato da C 37578/2009, a distanza di pochi giorni.

Né è dato comprendere perché non risponda di favoreggiamento chi pubblicizza sui giornali l'attività della prostituta (C 48981/2014), ma ne sia invece colpevole il taxista che la porta sul posto di lavoro (C 28212/2016).

Non stupiscono, le oscillazioni, perché la clausola in qualsiasi modo, con cui esordisce la disposizione, è in grado di frustrare anche i più accorti tentativi di ricavare dal dato testuale una norma tassativa, e, in ogni caso, gli strumenti messi in campo fino ad ora dagli interpreti sono alquanto modesti.

11. Alludiamo in primo luogo alla distinzione fra aiuto alla prostituzione e aiuto alla prostituta, che può servire ad evitare qualche palese iniquità ma non ha nessun fondamento empirico verificabile: chi aiuta la prostituta aiuta, inevitabilmente, anche quello che la prostituta fa, cioè la prostituzione.

12. Più fine, come arnese concettuale, il ricorso a parametri di normalità o adeguatezza sociale: già C 30852/2004 manda assolto il commerciante autorizzato di presidi sanitari che fornisce alla prostituta profilattici a prezzo di mercato (ma che cosa c'entra, poi, il prezzo con il favoreggiamento? se fosse esorbitante, si potrebbe pensare meglio allo sfruttamento); di normali negozi giuridici parla C 33160/2013, mentre CSU 16207/2014 vorrebbe sottrarre alla punibilità chi, nel concludere qualunque affare con la prostituta, non ecceda «l'ordinaria prestazione di servizi».

Normalità e adeguatezza sociale, come è noto, funzionano abbastanza bene quando si tratta di riempire di contenuto una clausola generale, ma non si adattano alle peculiari esigenze, fissate dall'art. 25 della Costituzione, del discorso penalistico, dove il discrimine fra lecito e illecito dovrebbe stare tutto nella disposizione incriminatrice, all'interprete restando il compito di scoprirlo ricavando dalla disposizione la norma, ma non quello di tracciarlo creando la norma giuridica a partire da parametri socio-culturali.

12. Ma la fattispecie concreta che più chiaramente evidenzia la disarmonia tra favoreggiamento e principio di precisione è quella del ricompagnamento: il cliente che, a cose fatte, ricompagna la prostituta nel luogo dove l'ha fatta salire in macchina, e dove lei incontrerà certamente altri clienti, ne rende più facile, comoda e proficua la prostituzione successiva, cioè la favorisce: perché non punirlo, allora, come imporrebbe la clausola in qualsiasi modo?

Quanto mai istruttiva la risposta di C 16536/2001: non lo puniamo perché, se una cosa del genere non è mai venuta in mente a nessuno in «oltre 42 anni» di applicazione della legge n. 75/1958, tirarla fuori adesso «costituirebbe aperta violazione del principio di stretta legalità sancito dall'art. 25, secondo comma, della Costituzione e dall'art. 2 del codice penale».

A prescindere da ogni considerazione sulla giurisprudenza come fonte, quale migliore dimostrazione che legislatore ha rinunciato alla funzione, assegnatagli dalla Costituzione, di descrivere con precisione i tratti dell'illecito penale, e l'ha impropriamente delegata al giudice?

13. Gli altri parametri costituzionali indicati dalle parti devono intendersi assorbiti in quelli trattati sopra.

14. Non tocca certo al giudice rimettente suggerire alla Corte come rimediare all'illegittimità costituzionale denunciata; solo come miglior puntualizzazione del *petitum*, si può tuttavia aggiungere qualche parola.



Per armonizzare sia l'abituale tolleranza che il favoreggiamento al principio di offensività basterebbe forse dichiararli illegittimi nella parte in cui si applicano anche alla prostituzione volontariamente e consapevolmente esercitata; il principio di precisione destina probabilmente il favoreggiamento ad essere cancellato con un tratto di penna del giudice delle leggi.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge n. 87/1953, ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, n. 3 e n. 8 prima parte (favoreggiamento) della legge n. 75/1978 per violazione degli articoli 13, 25 e 27 della Costituzione;

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

Dispone che, a cura della cancelleria, gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale e che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Reggio Emilia, 31 gennaio 2019

Il Giudice: GHINI

19C00148

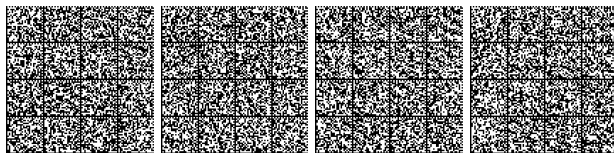
LEONARDO CIRCELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

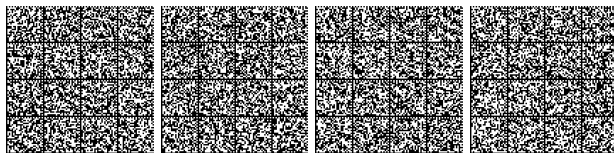
(WI-GU-2019-GUR-023) Roma, 2019 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

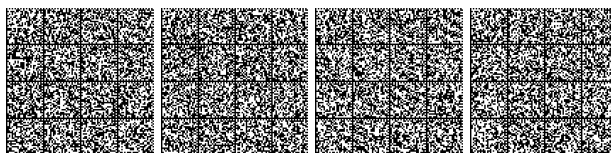
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it**

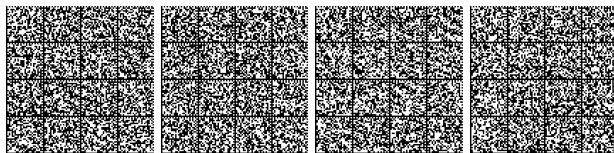
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 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



GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

		CANONE DI ABBONAMENTO
Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- 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: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- 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: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- 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:		€	1,00
serie generale		€	1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione		€	1,50
fascicolo serie speciale, concorsi, prezzo unico		€	1,00
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione		€	6,00
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.





€ 5,00

