

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 160° - Numero 27

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

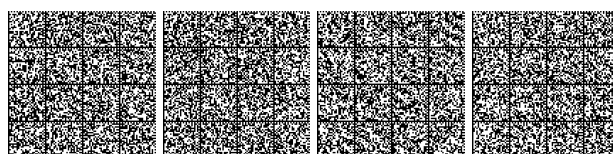
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 3 luglio 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. 157. Sentenza 17 aprile - 25 giugno 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Servizio sanitario nazionale - Trattamento economico dei medici di medicina generale in regime di convenzione - Attribuzione di un'indennità aggiuntiva correlata allo svolgimento delle attività di continuità assistenziale.

- Legge della Regione Abruzzo 18 giugno 2018, n. 14 (Disposizioni in materia sanitaria). .. Pag. 1

N. 158. Sentenza 8 maggio - 25 giugno 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo civile - Opposizione all'ingiunzione per il pagamento delle entrate patrimoniali dello Stato e degli altri enti pubblici - Competenza del giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto - Ingiunzione emessa dal concessionario del servizio di riscossione.

- Decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), art. 32, comma 2..... Pag. 6

N. 159. Sentenza 17 aprile - 25 giugno 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Trattamento economico e previdenziale - Differimento e rateizzazione del pagamento delle indennità di fine servizio.

- Decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79 (Misure urgenti per il riequilibrio della finanza pubblica) - convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 1997, n. 140 - art. 3, comma 2; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) - convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122 - art. 12, comma 7. Pag. 12

N. 160. Sentenza 17 aprile - 25 giugno 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giustizia amministrativa - Controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari adottate dagli organi di giustizia sportiva - Tutela delle posizioni soggettive giuridicamente rilevanti per l'ordinamento generale.

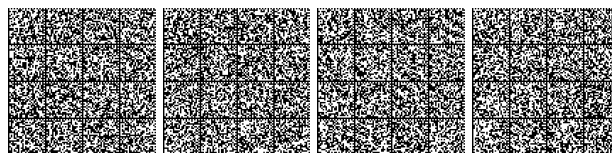
- Decreto-legge 19 agosto 2003, n. 220 (Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva) - convertito, con modificazioni, nella legge 17 ottobre 2003, n. 280 - art. 2, commi 1, lettera b), e 2..... Pag. 21

N. 161. Sentenza 19 marzo - 27 giugno 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Agricoltura - Attuazione della delega al Governo per il riordino dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura - Separazione delle funzioni di organismo di coordinamento e di organismo pagatore - Imposizione alle Regioni e agli enti regionali con funzioni di organismo pagatore dell'obbligo di avvalersi dei servizi del Sistema informativo agricolo nazionale.

- Decreto legislativo 21 maggio 2018, n. 74 (Riorganizzazione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura - AGEA e per il riordino del sistema dei controlli nel settore agroalimentare, in attuazione dell'articolo 15 della legge 28 luglio 2016, n. 154), art. 1, comma 3, e artt. 2, 3, 4, 8 e 15, comma 5, nonché l'intero testo. Pag. 32



N. 162. Ordinanza 4 - 27 giugno 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Elezioni - Assemblea regionale siciliana - Casi di ineleggibilità alla carica di deputato regionale (nella specie, direttore generale di ateneo).

- Legge della Regione Siciliana 20 marzo 1951, n. 29 (Elezioni dei Deputati all'Assemblea regionale siciliana), art. 10, comma 1-bis.

Pag. 40

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 6. Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti depositato in cancelleria il 17 giugno 2019 (della Regione Siciliana)

Banca e istituti di credito - Provvedimento della Banca d'Italia del 26 marzo 2019 (prot. 0406824/19) di scioglimento degli organi con funzione di amministrazione e controllo della Banca di Credito Cooperativo di San Biagio Platani sc. e di nomina degli organi straordinari - Mancato coinvolgimento della Regione Siciliana. Istanza di sospensione.

- Provvedimento della Banca d'Italia del 26 marzo 2019 (prot. 0406824/19).

Pag. 45

N. 62. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 maggio 2019 (della Regione Toscana)

Impiego pubblico - Utilizzo delle graduatorie concorsuali per l'accesso al pubblico impiego limitatamente ai posti messi a concorso e di quelli che si rendono disponibili, entro i limiti di efficacia temporale delle graduatorie medesime, in conseguenza della mancata costituzione e dell'avvenuta estinzione del rapporto di lavoro con i candidati vincitori.

- Legge 28 marzo 2019, n. 26, art. 14-ter, primo comma [recte: decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019 n. 26, art. 14-ter, comma 1].

Pag. 50

N. 63. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 giugno 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Puglia - Modifica all'art. 4 della legge regionale n. 14 del 2009 - Previsione che gli interventi edilizi di ricostruzione possono essere realizzati anche con una diversa sistemazione plano-volumetrica, ovvero con diverse dislocazioni del volume massimo consentito all'interno dell'area di pertinenza - Abrogazione dell'art. 2 della legge regionale n. 59 del 2018.

- Legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 5 [Modifiche alla legge regionale 30 novembre 2000, n. 17 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi in materia di tutela ambientale) e istituzione del Sistema informativo dell'edilizia sismica della Puglia, nonché modifiche alle leggi regionali 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale) e 17 dicembre 2018, n. 59 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 30 luglio 2009, n. 14)], artt. 7 e 8.

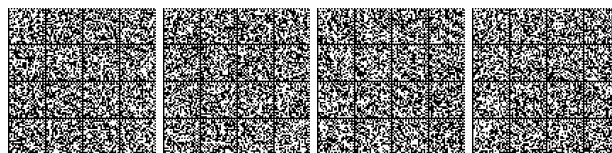
Pag. 52

N. 99. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 26 marzo 2019

Gioco e scommesse - Concessioni per la raccolta del gioco del Bingo - Termine assegnato all'Agenzia delle dogane e dei monopoli per procedere alla gara per l'attribuzione delle concessioni - Rideterminazione dell'importo dovuto, per ogni mese o frazione di mese, dai concessionari in scadenza, in regime di proroga tecnica, che intendano partecipare alla gara.

- Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), art. 1, comma 1047, modificativo dell'art. 1, comma 636, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)").

Pag. 58



N. 100. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 26 marzo 2019

Gioco e scommesse - Concessioni per la raccolta del gioco del Bingo - Termine assegnato all'Agenzia delle dogane e dei monopoli per procedere alla gara per l'attribuzione delle concessioni - Rideterminazione dell'importo dovuto, per ogni mese o frazione di mese, dai concessionari in scadenza, in regime di proroga tecnica, che intendano partecipare alla gara.

- Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), art. 1, comma 1047, modificativo dell'art. 1, comma 636, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)").

Pag. 65

N. 101. Ordinanza del Tribunale di Siracusa del 9 gennaio 2019

Reati e pene - Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma della legge n. 67 del 2014 - Applicazione delle sanzioni amministrative alle violazioni anteriormente commesse - Criteri di determinazione della sanzione amministrativa pecuniaria - Trasmissione da parte dell'autorità giudiziaria all'autorità amministrativa competente degli atti dei procedimenti penali relativi ai reati trasformati in illeciti amministrativi.

- Decreto legislativo 5 gennaio 2016, n. 8 (Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'articolo 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67), artt. 8, commi 1, 3, e 9, comma 1.

Pag. 74

N. 102. Ordinanza del Tribunale militare di Roma del 25 marzo 2019

Processo penale - Giudizio immediato - Mancata previsione dell'avviso all'imputato che ha facoltà di chiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova.

- Codice di procedura penale, art. 456, comma 2.

Pag. 85

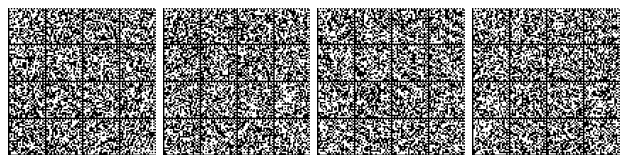
N. 103. Ordinanza del Tribunale di Milano del 4 aprile 2019

Circolazione stradale - Patente di guida - Divieto automatico di rilascio del titolo abilitativo alla guida per i condannati per reati in materia di stupefacenti di cui agli artt. 73 e 74 del d.P.R. n. 309 del 1990.

- D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 120, comma 1, come modificato dall'art. 3, comma 52, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica).

Pag. 87





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 157

Sentenza 17 aprile - 25 giugno 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Servizio sanitario nazionale - Trattamento economico dei medici di medicina generale in regime di convenzione - Attribuzione di un'indennità aggiuntiva correlata allo svolgimento delle attività di continuità assistenziale.

– Legge della Regione Abruzzo 18 giugno 2018, n. 14 (Disposizioni in materia sanitaria).

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. 1 nonché dell'intero testo della legge della Regione Abruzzo 18 giugno 2018, n. 14 (Disposizioni in materia sanitaria), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 17-20 agosto 2018, depositato in cancelleria il 24 agosto 2018, iscritto al n. 53 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2018.

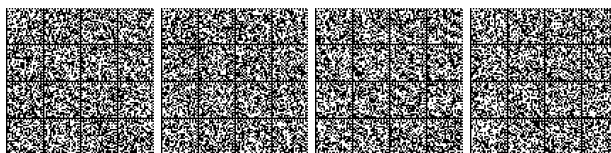
Udito nell'udienza pubblica del 16 aprile 2019 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

udito l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 17-20 agosto 2018 e depositato il 24 agosto 2018 (reg. ric. n. 53 del 2018), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 18 giugno 2018, n. 14 (Disposizioni in materia sanitaria), in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera l), e 3 della Costituzione.

Il ricorrente rappresenta che l'art. 1 della legge regionale impugnata, rubricato «Disposizioni in materia di sanità convenzionata», dispone, al comma 1, il riconoscimento ai medici di continuità assistenziale, fino alla data di appro-



vazione della delibera della Giunta regionale 18 luglio 2017, n. 398, un compenso aggiuntivo che, ai sensi dell'art. 13 (Trattamento economico), comma 1, dell'Accordo integrativo regionale approvato con delibera della Giunta regionale 9 agosto 2006, n. 916, è pari ad euro 4 all'ora, quale indennità per i rischi legati alla tipologia dell'incarico.

Il successivo comma 2 precisa che detta indennità «si intende finalizzata alla remunerazione delle particolari e specifiche condizioni di disagio e difficoltà in cui vengono rese le prestazioni sanitarie al fine di garantire i livelli essenziali di assistenza e del contributo offerto, anche in termini di disponibilità, allo svolgimento di tutte le attività [...]».

1.1.- Secondo l'Avvocatura generale dello Stato il riconoscimento, ad opera dell'art. 1 della legge impugnata, del predetto compenso aggiuntivo si discosterebbe dai principi che ispirano l'Accordo collettivo nazionale (ACN) di settore che regola le attribuzioni degli incarichi ai medici di continuità assistenziale, preposti ad assicurare prestazioni assistenziali territoriali non differibili.

In proposito, il ricorrente espone che l'art. 67, comma 1, dell'ACN 29 luglio 2009, di modifica dell'ACN del 23 marzo 2005, stabilisce che «[i]l medico di continuità assistenziale assicura le prestazioni sanitarie non differibili ai cittadini residenti nell'ambito territoriale afferente alla sede di servizio» e che il successivo comma 17 prevede che «[i]l medico di continuità assistenziale partecipa alle attività previste dagli Accordi regionali e aziendali. Per queste attività vengono previste quote variabili aggiuntive di compenso, analogamente agli altri medici di medicina generale che ad esse partecipano. Tali attività sono primariamente orientate, in coerenza con l'impianto generale del presente Accordo, a promuovere la piena integrazione tra i diversi professionisti della Medicina generale, anche mediante la regolamentazione di eventuali attività ambulatoriali».

Ad avviso della difesa dello Stato, da tali disposizioni contrattuali «deriva che ai medici di continuità assistenziale possono essere attribuite altre attività che si aggiungono alle normali funzioni istituzionali, ma queste ulteriori attività devono essere stabilite dagli Accordi collettivi regionali e aziendali e per la remunerazione delle stesse devono essere previste quote variabili aggiuntive di compenso» e che, conseguentemente, «[n]on possono, invece, essere previsti compensi aggiuntivi, volti ad indennizzare il medico per le particolari e specifiche condizioni di disagio e difficoltà in cui vengono rese le prestazioni sanitarie da esso svolte, posto che, come sopra indicato, le predette quote variabili aggiuntive costituiscono la possibile remunerazione delle sole attività attribuite al medico in aggiunta rispetto a quelle istituzionali e la corresponsione del relativo compenso prescinde dalle particolari condizioni in cui è resa l'attività assistenziale».

In proposito il ricorrente evidenzia che, pur avendo l'art. 23 dell'ACN 29 luglio 2009 (di modifica all'articolo 72, comma 1, dell'ACN del 23 marzo 2005) eliminato il riferimento ai «compensi lordi onnicomprensivi per ogni ora di attività svolta», tuttavia la nuova formulazione dell'art. 72 suddetto contiene pur sempre il riferimento alla rideterminazione dell'onorario professionale, prevedendo che «[a] far data dal 1 gennaio 2008 l'onorario professionale di cui all'art. 72, comma 1 dell'ACN 23 marzo 2005 è rideterminato in euro 22,03 per ogni ora di attività svolta [...]»; riferimento che, secondo la difesa dello Stato, deve comunque intendersi quale trattamento onnicomprensivo.

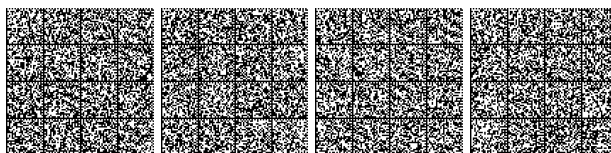
Ciò premesso, il ricorrente assume che con le ricordate previsioni dell'art. 1 della legge impugnata il legislatore regionale dell'Abruzzo eserciterebbe una competenza non propria, atteso che, ai sensi dell'art. 8, comma 1, prima parte, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), il rapporto tra il Servizio sanitario regionale, i medici di medicina generale e i pediatri di libera scelta è disciplinato da apposite convenzioni di durata triennale, conformi agli accordi collettivi nazionali.

L'Avvocatura dello Stato al riguardo deduce che «quando - come nel caso in esame - un contratto collettivo nazionale determina, negli ambiti di disciplina ad esso riservati da una legge dello Stato, le materie e i limiti entro i quali deve svolgersi la contrattazione collettiva integrativa, non è consentito ad una legge regionale derogare a quanto in tal senso disposto dal contratto collettivo nazionale».

Secondo il ricorrente, dunque, «l'art. 1 della legge in esame, e l'intera legge regionale avente carattere normativo omogeneo (essendo composta di soli due articoli tra loro inscindibilmente connessi), invadono la competenza esclusiva statale in materia di "ordinamento civile", alla quale è riconducibile la contrattazione collettiva, violando in tal modo l'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost.», ledendo, al contempo, «l'esigenza connessa al precetto costituzionale di eguaglianza di cui all'art. 3, Cost., di garantire l'uniformità, sul territorio nazionale, delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti in questione».

2.- In prossimità dell'udienza l'Avvocatura generale dello Stato ha presentato memoria nella quale ha ribadito le argomentazioni addotte, insistendo per la declaratoria di illegittimità costituzionale della legge regionale impugnata.

3.- La Regione Abruzzo non si è costituita.



Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso depositato il 24 agosto 2018, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, nonché dell'intera legge della Regione Abruzzo 18 giugno 2018, n. 14 (Disposizioni in materia sanitaria), in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera l), e 3 della Costituzione.

L'art. 1 (Disposizioni in materia di sanità convenzionata) stabilisce al comma 1: «[f]ino all'approvazione della Delib.G.R. n. 398 del 18 luglio 2017, l'indennità aggiuntiva di cui al Capo II art. 13, comma 1, dell'Accordo Integrativo Regionale approvato con Delib.G.R. n. 916 del 9 agosto 2006, è confermata in quanto correlata allo svolgimento della attività di Continuità Assistenziale a garanzia del miglioramento dei servizi ai cittadini e dell'integrazione tra professionisti operanti nel settore delle prestazioni assistenziali della Medicina Convenzionata»; al comma 2: «[n]el rispetto delle competenze assegnate ai medici di Continuità Assistenziale ed in linea con gli obiettivi posti dall'art. 67 dell'Accordo Collettivo Nazionale del 23 marzo 2005 e s.m.i. e dei Principi Generali di cui all'art. 14, comma 9, dell'Accordo Collettivo Nazionale del 23 marzo 2005 e s.m.i., l'indennità di cui al comma 1 si intende finalizzata alla remunerazione delle particolari e specifiche condizioni di disagio e difficoltà in cui vengono rese le prestazioni sanitarie al fine di garantire i livelli essenziali di assistenza e del contributo offerto, anche in termini di disponibilità, allo svolgimento di tutte le attività, essendo prioritariamente orientate, in coerenza con l'impianto generale dell'Accordo Collettivo Nazionale vigente, a promuovere la piena integrazione tra i diversi professionisti della Medicina Generale e a garantire migliori standard qualitativi delle prestazioni sanitarie».

1.1.- Ad avviso del ricorrente, le predette disposizioni e l'intera legge regionale, in quanto avente carattere omogeneo, comportano una lesione della competenza statale in materia di «ordinamento civile», ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., poiché a tale ambito di competenza deve ricondursi la disciplina del rapporto di lavoro tra il Servizio sanitario regionale e i medici di medicina generale e i pediatri di libera scelta. Ciò in quanto l'art. 8, comma 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), demanda la disciplina di tale rapporto ad apposite convenzioni di durata triennale conformi agli accordi collettivi nazionali di settore.

In particolare, le disposizioni in materia di trattamento economico dei medici di continuità assistenziale dettate dal legislatore regionale contrasterebbero con quelle previste dall'art. 67, commi 1 e 17, dell'Accordo collettivo nazionale (ACN) del 29 luglio 2009, modificativo dell'ACN del 23 marzo 2005. Secondo la difesa dello Stato, tali disposizioni contrattuali, infatti, escludono che possano essere previsti compensi aggiuntivi al medico di continuità assistenziale, volti ad indennizzarlo per particolari e specifiche condizioni di disagio e difficoltà in cui vengono rese le prestazioni sanitarie, in quanto le quote variabili aggiuntive previste dallo stesso Accordo collettivo costituiscono la possibile remunerazione delle sole attività attribuite al medico in aggiunta rispetto a quelle istituzionali, e prescindono dalle particolari condizioni in cui è resa l'attività.

1.2.- Inoltre, l'intervento del legislatore regionale, nell'incidere così su una disciplina di competenza statale, ad avviso del ricorrente, lede altresì il principio di uguaglianza posto dall'art. 3 Cost., poiché pregiudica l'uniformità di trattamento sul territorio nazionale delle regole che disciplinano il rapporto di lavoro in questione.

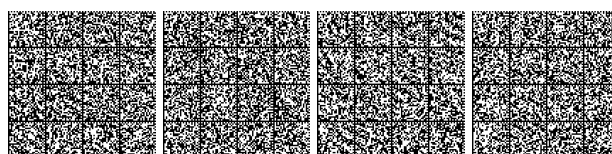
2.- La questione è fondata in quanto, per le ragioni di seguito illustrate, la legge regionale viola la competenza statale ex art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

2.1.- Il servizio di continuità assistenziale (già guardia medica) costituisce una articolazione della medicina generale, e si configura come uno specifico livello essenziale di assistenza, in quanto ha la funzione di garantire a tutti i cittadini, nell'ambito territoriale di competenza del presidio sanitario, l'assistenza svolta dal medico di medicina generale e dal pediatra di libera scelta nelle ore in cui il servizio non è da essi assicurato.

La prestazione è resa da medici che sono, al pari degli altri medici di medicina generale, in rapporto convenzionale con il Servizio sanitario nazionale, con la competente azienda sanitaria locale.

La Corte di cassazione ha ripetutamente affermato che il rapporto convenzionale dei medici di medicina generale costituisce un rapporto privatistico di lavoro autonomo di tipo professionale con la pubblica amministrazione; rapporto riconducibile dunque all'art. 2222 del codice civile, che per la sua particolare disciplina si configura in termini di "parasubordinazione" (Corte di cassazione, sezioni unite, ordinanza 21 ottobre 2005, n. 20344; sezione lavoro, sentenza 8 aprile 2008, n. 9142).

2.2.- La disciplina del rapporto di lavoro in oggetto è stata configurata, fin dalla legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), in termini di necessaria uniformità sul territorio nazionale, assicurata attraverso la piena conformità delle convenzioni alle previsioni dettate dagli accordi collettivi.



L'art. 48 (Personale a rapporto convenzionale) della legge n. 833 del 1978 stabilisce, difatti, che «[l']uniformità del trattamento economico e normativo del personale sanitario a rapporto convenzionale è garantita sull'intero territorio nazionale da convenzioni, aventi durata triennale, del tutto conformi agli accordi collettivi nazionali stipulati tra il Governo, le regioni e l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative in campo nazionale di ciascuna categoria. [...] L'accordo nazionale di cui al comma precedente è reso esecutivo con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri. [...] È nullo qualsiasi atto, anche avente carattere integrativo, stipulato con organizzazioni professionali o sindacali per la disciplina dei rapporti convenzionali. [...] È altresì nulla qualsiasi convenzione con singoli appartenenti alle categorie di cui al presente articolo. Gli atti adottati in contrasto con la presente norma comportano la responsabilità personale degli amministratori».

Il ricordato comma 1 dell'art. 8 (Disciplina dei rapporti per l'erogazione delle prestazioni assistenziali) del d.lgs. n. 502 del 1992 - evocato in particolare dal ricorrente come norma interposta - per un verso ha ribadito e precisato che il rapporto tra il Servizio sanitario nazionale, i medici di medicina generale ed i pediatri di libera scelta è disciplinato da apposite convenzioni di durata triennale conformi agli accordi collettivi nazionali stipulati, ai sensi dell'art. 4, comma 9, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (Disposizioni in materia di finanza pubblica), con le organizzazioni sindacali di categoria maggiormente rappresentative in campo nazionale; e per altro verso ha stabilito che tali accordi «devono tenere conto dei seguenti principi: [...] d) ridefinire la struttura del compenso spettante al medico, prevedendo una quota fissa per ciascun soggetto iscritto alla sua lista, corrisposta su base annuale in rapporto alle funzioni definite in convenzione; una quota variabile in considerazione del raggiungimento degli obiettivi previsti dai programmi di attività e del rispetto dei conseguenti livelli di spesa programmati di cui alla lettera f); una quota variabile in considerazione dei compensi per le prestazioni e le attività previste negli accordi nazionali e regionali, in quanto funzionali allo sviluppo dei programmi di cui alla lettera f); [...]».

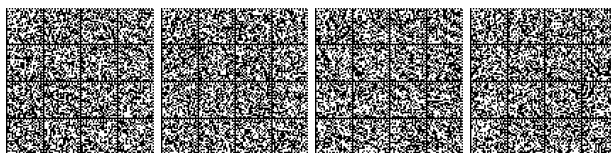
Funzionale alla definizione di tale assetto regolatorio è la previsione recata dal comma 9 dell'art. 4 (Assistenza sanitaria) della legge n. 412 del 1991.

Nel testo modificato dall'art. 52, comma 27, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003)», la citata previsione stabilisce, in particolare, che «[c]on accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, è disciplinato il procedimento di contrattazione collettiva relativo ai predetti accordi tenendo conto di quanto previsto dagli articoli 40, 41, 42, 46, 47, 48 e 49 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165».

Infine, l'art. 2-*nonies* del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 81 (Interventi urgenti per fronteggiare situazioni di pericolo per la salute pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 26 maggio 2004, n. 138, ha confermato la così delineata struttura di regolazione del contratto del personale sanitario a rapporto convenzionale, «garantito sull'intero territorio nazionale da convenzioni conformi agli accordi collettivi nazionali stipulati mediante il procedimento di contrattazione collettiva definito con l'accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano previsto dall'articolo 4, comma 9, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, e successive modificazioni», precisando che «[t]ale accordo nazionale è reso esecutivo con intesa nella citata Conferenza permanente, di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281».

2.3.- In base al riferito quadro normativo, la disciplina del rapporto di lavoro del personale medico di medicina generale in regime di convenzione, sebbene sia di natura professionale, risulta dunque demandata all'intervento della negoziazione collettiva, il cui procedimento è stato modellato dal legislatore con espresso richiamo a quello previsto per la contrattazione collettiva dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) per il personale della pubblica amministrazione il cui rapporto è stato privatizzato.

Particolare rilievo assume il ricordato richiamo, operato dall'art. 4 della legge n. 412 del 1991, all'art. 40 (Contratti collettivi nazionali e integrativi) del d.lgs. n. 165 del 2001, in materia di rapporto tra i diversi livelli di negoziazione collettiva (nazionale, regionale e aziendale), secondo cui la contrattazione collettiva integrativa si svolge sulle materie, con i vincoli e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono. A garanzia del rispetto di tali stringenti vincoli, lo stesso art. 40 dispone la nullità e l'inapplicabilità di clausole dei contratti collettivi integrativi difformi dalle previsioni del livello nazionale. In tal senso, le previsioni già presenti nell'originario testo dell'art. 40 sono state poi rafforzate dalle modifiche introdotte dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni).



2.4.- In vigore e in attuazione delle citate disposizioni statali, il 23 marzo 2005 è intervenuto l'ACN per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale, a seguito dell'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Tale Accordo, poi modificato e integrato dall'ACN del 29 luglio 2009, stabilisce, alla lettera o) dell'art. 3 (Negoziazione nazionale), che sia il livello di contrattazione nazionale a definire la struttura del compenso, mentre l'art. 4 (Negoziazione regionale) individua gli specifici aspetti rimessi alla definizione della negoziazione regionale.

Riguardo al trattamento economico dei medici di continuità assistenziale, è l'art. 72 dell'Accordo nazionale a stabilire l'entità del compenso orario per l'attività svolta, mentre l'art. 67, comma 17, prevede quote aggiuntive di compenso per la partecipazione del medico alle attività previste dagli accordi regionali e aziendali.

Il successivo comma 18 prevede poi che «[c]on gli accordi regionali e aziendali sono individuati gli ulteriori compiti e le modalità di partecipazione del medico di continuità assistenziale alle attività previste nelle équipes territoriali, nelle Utap, nelle altre forme organizzative delle cure primarie».

2.5.- Nel contesto così illustrato interviene l'Accordo integrativo regionale (AIR) abruzzese per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale, approvato con deliberazione della Giunta regionale 9 agosto 2006, n. 916, il cui art. 13, comma 1, del Capo II, recante la disciplina della continuità assistenziale, stabilisce in materia di trattamento economico che «[a]l medico di continuità assistenziale spetta il compenso aggiuntivo di euro 4/ora quale indennità per i rischi legati alla tipologia dell'incarico».

2.6.- L'art. 1 della legge impugnata, nel confermare la predetta disposizione dell'art. 13, comma 1, Capo II, dell'AIR abruzzese fino alla data di entrata in vigore della delibera della Giunta regionale 18 luglio 2017, n. 398, fornisce poi una "interpretazione" della finalizzazione del compenso aggiuntivo ivi riconosciuto alle «particolari e specifiche condizioni di disagio e difficoltà» in cui vengono rese le prestazioni sanitarie, e del «contributo» offerto allo svolgimento di tutte le attività.

Così disponendo, la legge regionale impugnata incide, con ogni evidenza, su un aspetto del trattamento economico dei medici di continuità assistenziale che l'ordinamento nazionale demanda alla fonte negoziale collettiva ai sensi, in particolare, dell'art. 8 del d.lgs. n. 502 del 1992.

Le ragioni di un tale intervento del legislatore regionale abruzzese si evincono dalla lettura congiunta dei lavori preparatori e della ricordata delibera della Giunta regionale n. 398 del 2017.

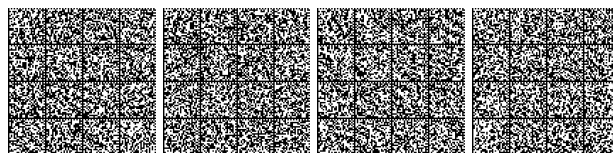
Emerge difatti che, a seguito dell'indagine disposta dalla competente Procura regionale della Corte dei conti in ordine agli oneri a carico della finanza pubblica prodotti dalla citata previsione dell'art. 13, comma 1, Capo II, dell'Accordo integrativo regionale, in quanto ritenuta difforme dalle ricordate previsioni dell'art. 72 dell'ACN, la Giunta regionale ha innanzitutto adottato la delibera n. 398 del 2017, con cui si è disposta la sospensione dell'erogazione della indennità sospettata di illegittimità. Al contempo, è stato attivato il percorso che ha portato all'approvazione della legge regionale in esame che, nel confermare la indennità in questione fino all'adozione della predetta delibera, ne "sostituisce" la fonte negoziale e amministrativa (AIR, recepito dalla delibera della Giunta Regione Abruzzo 9 agosto 2006, n. 916), legittimandone l'avvenuta erogazione.

3.- Sulla scorta di quanto fin qui esaminato, l'intervento normativo impugnato risulta chiaramente lesivo della competenza statale in materia di «ordinamento civile», in quanto la disciplina del rapporto di lavoro dei medici di continuità assistenziale è riconducibile a tale materia, prevedendone il legislatore nazionale una regolazione uniforme, garantita dalla piena conformità del rapporto alle previsioni dettate dagli accordi collettivi di settore.

Indubbiamente la costante giurisprudenza di questa Corte sulla riconduzione all'ambito della predetta competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., della disciplina del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni si è formata in riferimento al lavoro subordinato "contrattualizzato" (*ex plurimis*, da ultimo, sentenze n. 10 del 2019 e n. 196 del 2018), ed è riguardo a tale tipo di rapporto che si è riconosciuto il ruolo della contrattazione collettiva come «imprescindibile fonte» cui la legge demanda aspetti di notevole rilievo (in particolare, sentenza n. 178 del 2015).

Tuttavia, già con la sentenza n. 186 del 2016 questa Corte ha affermato che, pur qualificandosi il rapporto convenzionale dei medici di medicina generale con il Servizio sanitario nazionale nei ricordati termini di "parasubordinazione" prima indicati, non sussistono apprezzabili differenze rispetto alla ricordata giurisprudenza elaborata in ordine al rapporto di lavoro pubblico contrattualizzato.

Nella citata decisione si afferma, difatti, che la contrattazione collettiva nazionale del settore, che si esprime nell'accordo collettivo, fondata sulle previsioni delle norme statali precedentemente illustrate, «è certamente parte dell'ordinamento civile», in quanto «si inserisce nel peculiare sistema integrato delle fonti cui la legge statale pone un forte presidio per garantirne la necessaria uniformità». Pertanto, si configurano le stesse esigenze di disciplina uniforme



dei rapporti convenzionali dei medici con il Servizio sanitario nazionale, poiché la regolazione specifica è la risultante di una forte integrazione tra la normativa statale e la contrattazione collettiva nazionale, con una rigorosa delimitazione degli ambiti della contrattazione decentrata e con un limitato rinvio alla legislazione regionale per aspetti e materie ben definite, secondo lo schema comune al pubblico impiego contrattualizzato, come reso evidente dal ricordato richiamo operato dall'innovato art. 4 della legge n. 412 del 1991 alla disciplina del procedimento di contrattazione collettiva dettata dal d.lgs. n. 165 del 2001.

3.1.- Resta assorbita la censura formulata in riferimento all'art. 3 Cost.

3.2.- La riscontrata illegittimità costituzionale delle previsioni dell'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2018, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., si estende all'intera legge, in quanto le disposizioni recate dall'art. 2 (Disposizioni finanziarie) e dall'art. 3 (Entrata in vigore) sono con ogni evidenza prive di una loro autonoma portata normativa, essendo meramente funzionali all'attuazione delle previsioni recate dall'art. 1 (*ex plurimis*, per analoghe estensioni, sentenze n. 228 e n. 81 del 2018, n. 14 del 2017 e n. 201 del 2008).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 18 giugno 2018, n. 14 (Disposizioni in materia sanitaria).

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 25 giugno 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190157

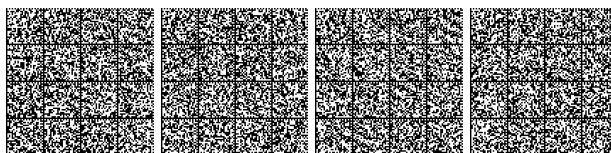
N. 158

Sentenza 8 maggio - 25 giugno 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo civile - Opposizione all'ingiunzione per il pagamento delle entrate patrimoniali dello Stato e degli altri enti pubblici - Competenza del giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto - Ingiunzione emessa dal concessionario del servizio di riscossione.

- Decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), art. 32, comma 2.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de 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. 32, comma 2, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), promosso dal Tribunale ordinario di Genova, nel procedimento vertente tra L. Z. e la GE.F.I.L. - Gestione Fiscalità Locale spa, con ordinanza del 19 febbraio 2018, iscritta al n. 94 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 dell'8 maggio 2019 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale ordinario di Genova, con ordinanza del 19 febbraio 2018, iscritta al n. 94 del reg. ord. 2018, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 2, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), in riferimento all'art. 24 della Costituzione.

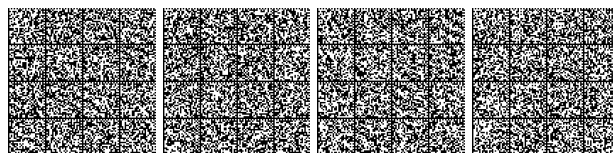
2.- La norma è censurata nella parte in cui, nello stabilire che per le controversie in materia di opposizione all'ingiunzione per il pagamento delle entrate patrimoniali degli enti pubblici di cui all'art. 3 del regio decreto 14 aprile 1910, n. 639 (Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato), «[è] competente il giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto», sancisce l'applicazione di tale regola anche nel caso in cui l'ingiunzione sia stata emessa dal soggetto cui è affidato il servizio di riscossione dell'entrata patrimoniale dell'ente pubblico concedente, e tale sede ricada in un circondario diverso da quello in cui ricade la sede dell'ente locale impositore/concedente.

3.- Il rimettente era stato adito da L. Z., in sede di opposizione, proposta ai sensi dell'art. 3 del r.d. n. 639 del 1910 e dell'art. 32 del d.lgs. n. 150 del 2011, avverso l'ingiunzione di pagamento notificata da GE.F.I.L. - Gestione Fiscalità Locale spa, in qualità di concessionario della riscossione della Città metropolitana di Genova.

L'opponente deduceva l'illegittimità dell'ordinanza ingiunzione in ragione di una pluralità di vizi. Esponeva, inoltre, di risiedere in Galliate Lombardo, in Provincia di Varese, e di non avere alcun collegamento con la Città metropolitana di Genova.

4.- All'udienza del 13 febbraio 2017, il giudice istruttore sottoponeva alle parti, d'ufficio, ai sensi degli artt. 27, primo comma, 28 e 38, terzo comma, del codice di procedura civile, la questione dell'incompetenza per territorio del Tribunale ordinario di Genova adito, in favore della competenza per territorio del Tribunale ordinario della Spezia, luogo in cui aveva sede l'ufficio della GE.F.I.L. spa che aveva emesso l'ingiunzione di pagamento.

5.- Costituitasi, la parte convenuta resisteva all'opposizione.



6.- All'udienza di precisazione delle conclusioni L. Z. prospettava questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 2, del d.lgs. n. 150 del 2011, in riferimento agli artt. 97 e 24 Cost., nella parte in cui la suddetta norma prevede che, per le controversie proposte, ai sensi dell'art. 3 del r.d. n. 639 del 1910, nei confronti del concessionario della riscossione che ha emesso l'ordinanza ingiunzione di pagamento ai sensi dell'art. 2 del suddetto regio decreto, è competente il giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio del concessionario della riscossione anziché quello in cui ha sede l'ente locale impositore.

Ha richiamato, a sostegno dell'eccezione, la sentenza di questa Corte n. 44 del 2016.

7.- Il giudice *a quo* ha affermato la rilevanza della questione, dovendo fare applicazione della norma censurata nel decidere la controversia.

Ricorda che la Corte di cassazione ha sancito il carattere inderogabile del criterio di competenza territoriale sancito dall'art. 3 del r.d. n. 639 del 1910. Qualora l'ente impositore non provveda direttamente alla riscossione delle sue entrate patrimoniali, ma la appalti in concessione a terzi, il giudice di legittimità ha stabilito che eventuali controversie sulla sussistenza e sulla legittimità della pretesa erariale vanno introdotte dinanzi al giudice del luogo ove ha sede il concessionario per la riscossione, e non dove ha sede l'ente impositore.

La giurisprudenza di legittimità ha ulteriormente chiarito, con riguardo all'interpretazione dell'espressione «luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento», che qualora la sede legale del concessionario non coincida con il luogo dove ha sede l'articolazione territoriale di questo, che ha materialmente predisposto e notificato l'ingiunzione, è competente il tribunale nella cui circoscrizione ha sede l'articolazione territoriale del concessionario che ha materialmente provveduto a predisporre e notificare l'ingiunzione oggetto del giudizio.

Pertanto, facendo applicazione dei principi enunciati dalla Corte di cassazione, il Tribunale ordinario di Genova dovrebbe dichiarare la propria incompetenza territoriale, in favore del Tribunale ordinario della Spezia, ove si trovano la sede legale e l'ufficio del concessionario che ha emesso l'ingiunzione di pagamento impugnata.

8.- Il rimettente ritiene la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 2, del d.lgs. 150 del 2011 non manifestamente infondata in relazione all'art. 24 Cost.

9.- A sostegno del dubbio di costituzionalità richiama la sentenza di questa Corte n. 44 del 2016 che ha dichiarato:

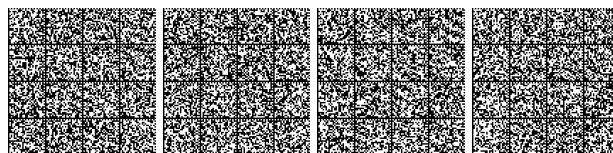
- l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), nel testo vigente anteriormente alla sua sostituzione ad opera dell'art. 9, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 156 (Misure per la revisione della disciplina degli interpelli e del contenzioso tributario, in attuazione degli articoli 6, comma 6, e 10, comma 1, lettere a e b, della legge 11 marzo 2014, n. 23), nella parte in cui prevede che per le controversie proposte nei confronti dei concessionari del servizio di riscossione è competente la commissione tributaria provinciale nella cui circoscrizione i concessionari stessi hanno sede, anziché quella nella cui circoscrizione ha sede l'ente locale concedente;

- in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 546 del 1992, nel testo vigente a seguito della sostituzione operata dall'art. 9, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 156 del 2015, nella parte in cui prevede che per le controversie proposte nei confronti dei soggetti iscritti nell'albo di cui all'art. 53 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali), è competente la commissione tributaria provinciale nella cui circoscrizione i medesimi soggetti hanno sede, anziché quella nella cui circoscrizione ha sede l'ente locale impositore.

10.- Espone il rimettente che, nella disciplina oggetto del dubbio di costituzionalità, il legislatore ha individuato un criterio attributivo della competenza che concretizza «quella condizione di “sostanziale impedimento all'esercizio del diritto di azione garantito dall'art. 24 della Costituzione” suscettibile “di integrare la violazione del citato parametro costituzionale”», di cui è menzione nella sentenza n. 44 del 2016.

Invero l'ente locale non incontra alcuna limitazione di carattere geografico-spaziale nell'individuazione del terzo cui affidare il servizio di accertamento e riscossione dei propri tributi e delle proprie entrate patrimoniali, con la conseguenza che lo spostamento richiesto al cittadino che voglia esercitare il proprio diritto di azione, garantito dall'art. 24 Cost., è potenzialmente idoneo a costituire una condizione di «sostanziale impedimento all'esercizio del diritto di azione» o comunque a «rendere “oltremodo difficoltosa” la tutela giurisdizionale».

Ricorda che l'art. 52, comma 5, lettera c), del d.lgs. n. 446 del 1997, ha precisato che l'individuazione da parte dell'ente locale del concessionario del servizio di accertamento e riscossione dei tributi e delle altre entrate «non deve comportare oneri aggiuntivi per il contribuente».



11.- Ne conseguirebbe la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 2, del d.lgs. n. 150 del 2011, in riferimento all'art. 24 Cost., in quanto il citato comma individua quale unico criterio di riferimento il luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto, anche nel caso in cui l'ingiunzione sia stata emessa dal soggetto cui è affidato il servizio della riscossione dell'entrata del patrimonio dell'ente pubblico concedente e tale sede appartenga a un circondario diverso da quello in cui ricade la sede dell'ente locale impositore/concedente.

12.- È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

13.- La difesa dell'interveniente deduce l'inammissibilità della questione in ragione del mancato esperimento da parte del rimettente del tentativo di interpretazione costituzionalmente orientata, atteso che la giurisprudenza di legittimità, richiamata dal giudice *a quo*, non costituirebbe diritto vivente.

Rileva che il sospetto di illegittimità costituzionale consegue non già al criterio di collegamento territoriale prescelto dal legislatore nell'art. 32 del d.lgs. n. 150 del 2011, che anzi ha razionalità e certezza giuridica, ma ad una possibile, non automatica applicazione della stessa.

Ed infatti, ben potrebbe l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto rientrare nella circoscrizione del tribunale in cui si trova la sede ovvero la residenza del debitore, così risultando evidente che la denunciata violazione del diritto di azione dell'interessato non discende dalla norma in sé.

D'altra parte, nella specie, l'attore non aveva alcun collegamento con la Città metropolitana di Genova, come si legge nell'ordinanza di rimessione.

La questione sarebbe, quindi, altresì inammissibile perché non è censurata la formulazione astratta della norma, ma solo gli eventuali effetti negativi che potrebbero conseguire ad una possibile applicazione pratica.

14.- L'Avvocatura generale dello Stato deduce l'infondatezza nel merito della questione, ricordando la giurisprudenza costituzionale che ha affermato che il diritto costituzionale alla tutela giurisdizionale non esclude, a carico della parte istante, alcuni oneri, purché gli stessi siano giustificati da esigenze di ordine generale o da superiori finalità di giustizia.

La scelta operata dal legislatore non sarebbe priva di giustificazioni sotto il profilo delle esigenze di ordine generale o di superiori finalità di giustizia, tenuto conto che il mantenimento di un univoco criterio di collegamento territoriale (incentrato sulla sede del soggetto che ha emesso l'atto impugnato), anche nel caso in cui l'atto sia stato adottato da un soggetto che risiede in un luogo diverso dall'ente impositore, appare ispirato ad un principio di semplificazione del giudizio di opposizione e, dunque, risulta non irragionevole e rispondente a esigenze di carattere generale.

Oltre ciò, andrebbe considerato che il processo telematico rende di fatto meno onerosa la difesa a distanza e che i maggiori oneri per la difesa potrebbero trovare ristoro nella liquidazione delle spese di lite.

15.- L'Avvocatura generale ha poi depositato memoria con la quale ha ribadito le difese svolte, insistendo sulla inammissibilità della questione anche in ragione di una non esauriente ricostruzione del quadro normativo.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Genova ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 2, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), in riferimento all'art. 24 della Costituzione.

2.- La norma è censurata nella parte in cui, con riguardo alla riscossione coattiva delle entrate patrimoniali degli enti pubblici locali (nel giudizio *a quo*, il Comune di Genova), nello stabilire che per le controversie in materia di opposizione all'ingiunzione di cui all'art. 3 del regio decreto 14 aprile 1910, n. 639 (Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato), «[è] competente il giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto», sancisce, secondo l'interpretazione datane dalla giurisprudenza di legittimità, l'applicazione di tale regola anche nel caso in cui l'ingiunzione sia stata emessa dal concessionario al quale l'ente pubblico locale ha affidato il servizio di riscossione delle proprie entrate patrimoniali.



Ne consegue che per la determinazione della competenza territoriale deve farsi riferimento al luogo sede dell'ufficio del concessionario, che può ricadere in un circondario diverso da quello in cui ricade la sede dell'ente locale concedente, e ciò, secondo il giudice *a quo*, determinerebbe una condizione di sostanziale impedimento all'esercizio del diritto di azione garantito dall'art. 24 Cost., in ragione dei principi affermati dalla sentenza di questa Corte n. 44 del 2016.

3.- Per un compiuto inquadramento normativo della questione deve essere richiamato anche l'art. 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali), che al comma 5, lettera *b*), prevede che i Comuni, con riguardo all'accertamento e alla riscossione dei tributi e delle altre entrate possono deliberare di affidare a terzi, anche disgiuntamente, l'accertamento e la riscossione medesimi dei tributi e di tutte le entrate.

La giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezione sesta civile, ordinanze 3 ottobre 2017, n. 23110, e 21 giugno 2017, n. 15417, richiamate dal rimettente), nell'interpretare la norma censurata (nonché la precedente analoga disciplina contenuta nell'art. 3 del r.d. n. 639 del 1910, nel testo anteriore alle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 150 del 2011), ha affermato che, in tal caso, le controversie sulla legittimità della pretesa vanno introdotte dinanzi al giudice del luogo ove ha sede l'ufficio del concessionario per la riscossione, e non dell'ente locale concedente.

4.- Le eccezioni di inammissibilità prospettate dall'Avvocatura generale dello Stato per difetto di rilevanza della questione, prospettazione da parte del rimettente di una mera quaestio facti e mancato esperimento del tentativo di interpretazione costituzionalmente orientata, sono infondate.

4.1.- L'eccepito difetto di rilevanza è motivato in ragione della circostanza che l'opponente nel giudizio *a quo* non risiede né nella Città di Genova, luogo sede dell'ente locale concedente, né nella Città della Spezia, luogo sede del concessionario della riscossione.

Tuttavia tale circostanza di mero fatto non incide sul rapporto di strumentalità che intercorre tra la questione di legittimità costituzionale e la definizione della concreta controversia come illustrata dal rimettente.

4.2.- La questione, poi, non riguarda mere ricadute in fatto dell'interpretazione e dell'applicazione della norma censurata, ma attiene alla sua coerenza con i principi costituzionali invocati dal rimettente.

4.3.- Quanto al tentativo di interpretazione costituzionalmente orientata di cui l'Avvocatura generale dello Stato eccepisce il mancato esperimento, occorre ricordare che la giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere che qualora il giudice *a quo* abbia consapevolmente reputato che il tenore letterale della disposizione censurata imponga un'interpretazione e ne impedisca altre, eventualmente conformi a Costituzione, non vi è ragione di inammissibilità, dato che «la verifica dell'esistenza e della legittimità 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 multis*, sentenze n. 78 del 2019 e n. 42 del 2017).

5.- Nel merito, la questione è fondata in relazione all'art. 24 Cost., comportando la norma censurata la lesione del diritto di azione.

6.- Valgono al riguardo i principi già enunciati nella sentenza n. 44 del 2016, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disciplina la quale prevede, per le entrate tributarie, che le controversie proposte nei confronti dei concessionari del servizio di riscossione, nonché quelle proposte nei confronti dei soggetti iscritti nell'albo di cui all'art. 53 del d.lgs. n. 446 del 1997, sono devolute alla competenza della commissione tributaria provinciale nella cui circoscrizione i concessionari stessi e i suddetti soggetti hanno sede, anziché di quella nella cui circoscrizione ha sede l'ente locale concedente.

Con tale pronuncia, questa Corte ha ritenuto infatti che, «poiché l'ente locale non incontra alcuna limitazione di carattere geografico-spaziale nell'individuazione del terzo cui affidare il servizio di accertamento e riscossione dei propri tributi, lo "spostamento" richiesto al contribuente che voglia esercitare il proprio diritto di azione, garantito dal parametro evocato, è potenzialmente idoneo a costituire una condizione di "sostanziale impedimento all'esercizio del diritto di azione" [...] o comunque a "rendere 'oltremodo difficoltosa' la tutela giurisdizionale"».

7.- Queste considerazioni sono valide anche nel caso in esame, in cui l'identico criterio di determinazione della competenza prescelta comporta identici effetti negativi per il ricorrente.

7.1.- In proposito, va anche considerato che lo stesso legislatore, all'art. 52, comma 5, lettera *c*), del d.lgs. n. 446 del 1997, ha precisato che l'individuazione, da parte dell'ente locale, del concessionario del servizio di accertamento e riscossione dei tributi e delle altre entrate (determinante ai fini del radicamento della competenza) «non deve comportare oneri aggiuntivi per il contribuente».



8.- Né assume rilievo quanto dedotto dall'Avvocatura generale dello Stato sia in ordine alla necessità di avvalersi del ministero del difensore tecnico per agire in giudizio (ad esclusione delle cause promosse dinanzi al giudice di pace per un valore inferiore ad euro 1.100), sia in ordine alla introduzione del processo telematico, ragioni per le quali l'opponente non avrebbe necessità di recarsi presso l'ufficio giudiziario competente a trattare l'opposizione. Si tratta infatti di facoltà connesse al diritto di azione che in quanto tali non possono ritorcersi contro il titolare.

9.- Quanto alla individuazione del criterio alternativo di competenza, essa non esige un'operazione manipolativa esorbitante dai poteri di questa Corte, in quanto non deve essere operata una scelta tra più soluzioni non costituzionalmente obbligate (sentenze n. 44 del 2016 e n. 87 del 2013; ordinanze n. 176 e n. 156 del 2013 e n. 248 del 2012).

Difatti, il rapporto esistente tra l'ente locale e il soggetto cui è affidato il servizio di accertamento e riscossione comporta che, ferma la plurisoggettività del rapporto, il secondo costituisca una longa manus del primo, con la conseguente imputazione dell'atto di accertamento e riscossione a quest'ultimo.

Ne consegue che, ritenuto irragionevole ai fini del radicamento della competenza territoriale, per le ragioni evidenziate, il riferimento alla sede del soggetto cui è affidato il servizio di riscossione, non può che emergere il rapporto sostanziale tra l'opponente e l'ente concedente.

Alla sede di quest'ultimo, ai fini della determinazione della competenza, non vi è quindi alternativa.

10.- Pertanto va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 32, comma 2, del d.lgs. n. 150 del 2011, nella parte in cui dopo le parole «È competente il giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto» non prevede le parole «ovvero, nel caso di concessionario della riscossione delle entrate patrimoniali, dell'ente locale concedente».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 32, comma 2, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), nella parte in cui dopo le parole «È competente il giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto» non prevede le parole «ovvero, nel caso di concessionario della riscossione delle entrate patrimoniali, del luogo in cui ha sede l'ente locale concedente».

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

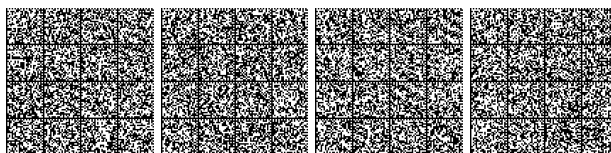
Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 25 giugno 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 159

Sentenza 17 aprile - 25 giugno 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Trattamento economico e previdenziale - Differimento e rateizzazione del pagamento delle indennità di fine servizio.

- Decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79 (Misure urgenti per il riequilibrio della finanza pubblica) - convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 1997, n. 140 - art. 3, comma 2; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) - convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122 - art. 12, comma 7.

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. 3, comma 2, del decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79 (Misure urgenti per il riequilibrio della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 1997, n. 140, e dell'art. 12, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, promosso dal Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, nel giudizio instaurato da Amelia Capilli contro l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con ordinanza del 12 aprile 2018, iscritta al n. 136 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti gli atti di costituzione di Amelia Capilli e dell'INPS, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri e della Federazione Confsal-Unsa;

udito nella udienza pubblica del 17 aprile 2019 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi gli avvocati Antonio Mirra per Amelia Capilli, Flavia Incletolli per l'INPS e l'avvocato dello Stato Gianfranco Pignatone per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, con ordinanza del 12 aprile 2018, iscritta al n. 136 del registro ordinanze 2018, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 36 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79 (Misure urgenti per il riequilibrio della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 1997, n. 140, e dell'art. 12, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, nella parte in cui dispongono il pagamento differito e rateale dei trattamenti di fine servizio spettanti ai dipendenti pubblici.



1.1.- Il rimettente espone di dovere decidere sul ricorso proposto da Amelia Capilli, dipendente del Ministero della giustizia, «in pensione per anzianità dal 1-9-2016», che ha chiesto il pagamento dell'indennità di buonuscita senza dilazioni e rateizzazioni e comunque con il riconoscimento degli interessi e della rivalutazione dal dovuto al saldo. In virtù delle disposizioni censurate, la parte ricorrente nel giudizio principale percepirebbe l'indennità di buonuscita «in maniera rateale e dilazionata, con pagamento dell'ultima rata al settembre del 2020».

In punto di rilevanza delle questioni sollevate, il rimettente osserva che solo la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997 e dell'art. 12, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010, renderebbe «illegittima la dilazione e rateizzazione della indennità di buonuscita» e condurrebbe all'accoglimento delle pretese della parte ricorrente.

1.2.- Nell'avvalorare la non manifesta infondatezza delle questioni proposte, il giudice *a quo* muove dal rilievo che «il trattamento per la cessazione del rapporto di lavoro» si configura come retribuzione, seppure differita, e che consente al lavoratore di fare fronte alle «principali necessità di vita» e agli impegni finanziari già assunti.

La disciplina in esame, nel prevedere «una corresponsione dilazionata e rateale del trattamento di fine rapporto» per i soli dipendenti delle pubbliche amministrazioni, contravverrebbe al principio di parità di trattamento (art. 3 Cost.). Il trattamento deteriore riservato ai dipendenti pubblici, difatti, non potrebbe rinvenire alcuna ragionevole giustificazione nella specialità del rapporto di lavoro pubblico.

La disciplina in esame contrasterebbe con l'art. 36 Cost., che tutela il diritto del lavoratore di percepire una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, idonea «a garantire al lavoratore una utilità congrua rispetto al valore professionale dell'attività prestata». Un pagamento dilazionato comprometterebbe l'adeguatezza stessa della retribuzione.

Il legislatore, in violazione del principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), avrebbe bilanciato in modo arbitrario il «diritto tutelato dall'art. 36 Cost. con l'interesse collettivo al contenimento della spesa pubblica».

Il rimettente, che pure reputa legittime restrizioni generali, destinate a operare, in una dimensione solidaristica e in un ciclo pluriennale, per l'intero comparto pubblico, osserva che l'intervento del legislatore deve fondarsi sulla «particolare gravità della situazione economica e finanziaria del momento» e collocarsi «in un disegno organico improntato a una dimensione programmatica».

Nel caso di specie, il giudice *a quo* denuncia una «protrazione, in via permanente, della dilazione e scaglionamento» dei trattamenti di fine servizio, che rischierebbe di «oscurare il criterio di proporzionalità della retribuzione, riferito alla quantità e alla qualità del lavoro svolto» (si menziona la sentenza n. 178 del 2015).

2.- Con atto depositato il 30 ottobre 2018, si è costituita in giudizio Amelia Capilli, parte ricorrente nel giudizio principale, e ha chiesto di accogliere le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale ordinario di Roma.

La parte costituita argomenta che per i «soli dipendenti in rapporto di pubblico impiego», senza alcuna giustificazione apprezzabile, si dilatano i tempi di erogazione del trattamento di fine servizio, con evidente disparità di trattamento rispetto ai lavoratori privati.

Il pagamento in ritardo dei trattamenti di fine servizio, che costituiscono retribuzione differita, si porrebbe in contrasto anche con il principio di proporzionalità della retribuzione, sancito dall'art. 36 Cost.

L'esigenza di contenimento della spesa pubblica potrebbe giustificare un intervento temporaneo e legato a una situazione di «emergenza contabile», e non già una misura definitiva, che, in mancanza di ogni meccanismo compensativo, «determina una perdita patrimoniale certa».

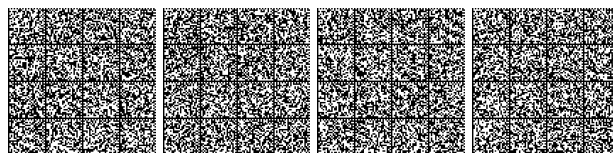
Pertanto, il differimento disposto dalle previsioni censurate si tradurrebbe in un mero rinvio della spesa, che svilirebbe «la capacità autorganizzativa» dell'amministrazione datrice di lavoro e lederebbe l'affidamento «del pubblico dipendente nell'ordinario sviluppo economico della carriera, comprensivo del trattamento collegato alla cessazione del rapporto di impiego».

3.- L'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) si è costituito in giudizio con atto depositato il 26 ottobre 2018 e ha chiesto di dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale.

Le disposizioni censurate supererebbero «lo scrutinio "stretto" di costituzionalità», in quanto rispetterebbero tutte le condizioni che questa Corte ha enucleato nella sentenza n. 173 del 2016 con riguardo al contributo di solidarietà sui trattamenti pensionistici più elevati.

Anche nel caso di specie, il sacrificio imposto ai dipendenti pubblici sarebbe improntato alla solidarietà previdenziale, in quanto concorrerebbe a «finanziare gli oneri del sistema previdenziale, peraltro in un contesto di grave crisi del sistema stesso», e sarebbe rispettoso del principio di proporzionalità, alla luce della sua incidenza «sui trattamenti più elevati».

Non sussisterebbe la denunciata violazione degli artt. 3 e 36 Cost.



Il trattamento di fine servizio, gestito e liquidato dall'INPS e finanziato con un contributo previdenziale obbligatorio, non potrebbe essere equiparato al trattamento di fine rapporto disciplinato dall'art. 2120 del codice civile e sarebbe comunque - rispetto a quest'ultimo - più vantaggioso.

Quanto alla conformità all'art. 36 Cost., non dovrebbe essere valutata con riguardo a singoli istituti, ma alla stregua di tutte le voci del trattamento complessivo del lavoratore, «peraltro in un arco temporale di una qualche significativa ampiezza».

4.- Con atto depositato il 30 ottobre 2018, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto di dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale.

Il differimento dell'erogazione delle indennità di buonuscita e di altre indennità analoghe non pregiudicherebbe la garanzia sancita dall'art. 36 Cost., in quanto le indennità spettanti ai dipendenti pubblici non sarebbero negate o decurtate, ma soltanto, e soltanto in parte, differite mediante un meccanismo che «privilegia i soggetti con importi di prestazione più bassi». Tale meccanismo, destinato a operare per tutti i dipendenti pubblici e ispirato a «esigenze di solidarietà sociale», sarebbe volto «a fronteggiare la grave situazione di crisi della finanza pubblica insorta nella recente fase del processo di integrazione europea».

Non si ravviserebbe, inoltre, alcuna ingiustificata disparità di trattamento tra dipendenti pubblici e dipendenti privati. La disciplina applicabile ai due settori sarebbe, difatti, eterogenea e, con riguardo al lavoro prestato alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, si apprezzerrebbero inderogabili esigenze di equilibrio finanziario, estranee all'ambito del lavoro privato. Peraltro, i trattamenti di fine servizio dei dipendenti pubblici, quanto a criteri di computo e a modalità di finanziamento, presenterebbero peculiarità tali da renderli incomparabili «rispetto agli omologhi istituti prettamente privatistici».

5.- È intervenuta ad adiuvandum, con atto depositato il 30 ottobre 2018, la Federazione Confsal-Unsa, per chiedere l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale.

La federazione ha sostenuto di essere titolare di un interesse diretto, attuale e concreto, connesso alla posizione soggettiva dedotta nel giudizio principale, e di essere, in tale veste, legittimata all'intervento.

6.- In prossimità dell'udienza, l'INPS ha depositato una memoria illustrativa, per svolgere nuove argomentazioni a sostegno delle conclusioni già formulate.

L'INPS ha ribadito le differenze che permangono tra l'indennità di buonuscita e il trattamento di fine rapporto regolato dall'art. 2120 cod. civ., differenze che si riscontrerebbero anche per il trattamento di fine rapporto disciplinato in ambito pubblicistico dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 dicembre 1999 (Trattamento di fine rapporto e istituzione dei fondi pensione dei pubblici dipendenti). Inoltre, il carattere più vantaggioso dell'indennità di buonuscita escluderebbe l'irragionevolezza della scelta di differirne la liquidazione, quando la cessazione del rapporto di lavoro non avvenga per inabilità o decesso.

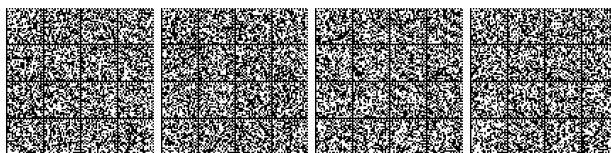
L'INPS ha soggiunto che le previsioni censurate si collocano in un articolato insieme di misure, volte a ridurre la spesa corrente dell'intero settore pubblico, e sono ispirate alla solidarietà previdenziale. I lavoratori in servizio, in virtù di un sistema a ripartizione, finanzierebbero «il pagamento del trattamento di fine servizio per coloro che vengono collocati a riposo», in una prospettiva di «mutualità intergenerazionale».

L'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale implicherebbe per le casse dell'istituto, già chiamato a fronteggiare la complessa successione all'Istituto nazionale di previdenza e assistenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP), un onere oltremodo gravoso.

L'INPS, difatti, dovrebbe farsi carico del pagamento immediato di tutte le cessazioni per pensionamento anticipato intervenute nel 2017 e nel 2018, dell'integrazione degli importi relativi alle cessazioni del 2017 e del 2018 e del pagamento di tutte le rate non ancora corrisposte, destinate a scadere nel 2019 e nel 2021.

Sulla base di tali rilievi, l'INPS conclude che le disposizioni censurate attuano «un corretto bilanciamento tra le esigenze finanziarie dello Stato e, in particolare, dell'Ente previdenziale e il diritto ad una tutela previdenziale adeguata del dipendente pubblico, al fine di realizzare quel risparmio di spesa richiesto al nostro Paese dagli impegni assunti in sede Comunitaria».

7.- All'udienza pubblica del 17 aprile 2019, le parti costituite e il Presidente del Consiglio dei ministri hanno ribadito le conclusioni formulate nei rispettivi scritti difensivi.



Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 12 aprile 2018 (reg. ord. n. 136 del 2018), il Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79 (Misure urgenti per il riequilibrio della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 1997, n. 140, e dell'art. 12, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, in riferimento agli artt. 3 e 36 della Costituzione.

Il rimettente assume che le disposizioni censurate, nel prevedere un pagamento differito e rateale dei trattamenti di fine servizio, comunque denominati, spettanti ai dipendenti pubblici, si pongano in contrasto con il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.). I lavoratori del settore pubblico sarebbero assoggettati a un regime peggiore rispetto ai lavoratori del settore privato, i quali ottengono senza ritardo l'erogazione del trattamento di fine rapporto. La denunciata sperequazione non troverebbe una giustificazione ragionevole nella specialità del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.

La «corresponsione dilazionata e rateale» dei trattamenti di fine servizio, disposta «in via generale, permanente e definitiva», sarebbe, per altro verso, lesiva del principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e del diritto di percepire una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro svolto (art. 36 Cost.).

La «particolare gravità della situazione economica e finanziaria del momento» potrebbe giustificare esclusivamente «un intervento temporaneo e mirato sui trattamenti di fine rapporto», applicabile «all'intero comparto pubblico», secondo le coordinate di «un disegno organico improntato a una dimensione programmatica», che si proietta nell'arco pluriennale delle politiche di bilancio. Nondimeno, tale intervento non potrebbe risolversi in una «irragionevole protrazione, in via permanente, della dilazione e scaglionamento» dell'erogazione dei trattamenti di fine servizio.

Un assetto così congegnato, che procrastina il pagamento dei trattamenti di fine servizio, contrasterebbe con il principio di proporzionalità della retribuzione alla quantità e alla qualità del lavoro prestato e ne comprometterebbe l'adeguatezza, in violazione dell'art. 36 Cost. Tali trattamenti, qualificabili come retribuzione differita, sarebbero corrisposti alla cessazione del rapporto di lavoro allo scopo di soddisfare le «principali necessità di vita (per esempio, acquisto di una casa, spese per il matrimonio di un figlio, necessità di cure mediche [...])», legate anche all'esigenza di onorare altri impegni finanziari assunti.

2.- Nel giudizio è intervenuta ad adiuvandum, con atto depositato il 30 ottobre 2018, la Federazione Confsal-Unsa.

La federazione, che non riveste la qualità di parte del giudizio principale, ha fondato la legittimazione all'intervento sulla titolarità di un interesse diretto, attuale e concreto, connesso alla posizione soggettiva dedotta nel giudizio *a quo*.

L'intervento è inammissibile.

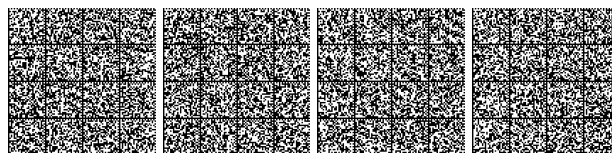
Per costante giurisprudenza di questa Corte, ribadita anche con riguardo alle richieste di intervento di soggetti rappresentativi di interessi collettivi o di categoria (fra le molte, ordinanza dibattimentale allegata alla sentenza n. 248 del 2018), la partecipazione al giudizio incidentale di legittimità costituzionale è circoscritta, di norma, alle parti del giudizio *a quo*, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale (artt. 3 e 4 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale).

A tale disciplina è possibile derogare - senza contraddire il carattere incidentale del giudizio di costituzionalità - soltanto a favore di soggetti terzi che siano titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura (fra le molte, sentenza n. 153 del 2018, punto 3. del Considerato in diritto). In tale prospettiva, un interesse qualificato sussiste allorché si configuri una «posizione giuridica suscettibile di essere pregiudicata immediatamente e irrimediabilmente dall'esito del giudizio incidentale» (ordinanza dibattimentale allegata alla sentenza n. 194 del 2018).

La Federazione Confsal-Unsa non vanta un interesse qualificato, ma soltanto «un mero indiretto, e più generale, interesse connesso agli scopi statuari della tutela degli interessi economici e professionali degli iscritti» (sentenza n. 77 del 2018, punto 4. del Considerato in diritto, con riguardo all'intervento della Confederazione generale italiana del lavoro), che non vale a rendere ammissibile l'intervento spiegato.

3.- Allo scopo di definire il tema del decidere rimesso all'esame di questa Corte, occorre delineare i tratti salienti della disciplina riguardante la liquidazione dei trattamenti di fine servizio e le particolarità della fattispecie concreta che ha dato origine al dubbio di costituzionalità.

3.1.- L'art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997 fissa i termini per la liquidazione dei «trattamenti di fine servizio, comunque denominati», spettanti ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni, oggi definite dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), e al personale in regime di diritto pubblico di cui all'art. 3, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 165 del 2001.



Alla liquidazione l'ente erogatore provvede «decorsi ventiquattro mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro e, nei casi di cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età o di servizio previsti dagli ordinamenti di appartenenza, per collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima di servizio prevista dalle norme di legge o di regolamento applicabili nell'amministrazione, decorsi dodici mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro». All'effettiva corresponsione si deve dar corso «entro i successivi tre mesi, decorsi i quali sono dovuti gli interessi».

Al differimento della liquidazione dei trattamenti di fine servizio si affiancano le disposizioni in tema di pagamento rateale, introdotte dall'art. 12, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010 con l'obiettivo di concorrere «al consolidamento dei conti pubblici attraverso il contenimento della dinamica della spesa corrente nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica previsti dall'Aggiornamento del programma di stabilità e crescita».

L'originaria scansione dei pagamenti, modulata in una rata annuale per le indennità di fine servizio fino a 90.000,00 euro, in due rate annuali per le indennità oltre i 90.000,00 e fino ai 150.000,00 e in tre rate annuali per le indennità pari o superiori a 150.000,00 euro, sempre al lordo delle trattenute fiscali, è stata modificata dall'art. 1, comma 484, lettera a), della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)».

Per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche, «come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196», l'indennità di buonuscita, l'indennità premio di servizio, il trattamento di fine rapporto e «ogni altra indennità equipollente corrisposta una-tantum comunque denominata spettante a seguito di cessazione a vario titolo dall'impiego» sono oggi riconosciuti «in un unico importo annuale se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente pari o inferiore a 50.000 euro» (lettera a), «in due importi annuali se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente superiore a 50.000 euro ma inferiore a 100.000 euro» (lettera b) e «in tre importi annuali se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente uguale o superiore a 100.000 euro» (lettera c).

3.1.1.- Sulle questioni sollevate dal Tribunale ordinario di Roma non incidono le novità introdotte dall'art. 23 del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, che prevedono la facoltà di richiedere il finanziamento di una somma, pari all'importo massimo di 45.000,00 euro, dell'indennità di fine servizio maturata.

Tale facoltà, accordata, tra l'altro, al ricorrere dei presupposti definiti dalla legge, ai «lavoratori dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165», non altera i termini delle questioni proposte, che si incentrano sui tempi di corresponsione delle indennità di fine servizio, tempi che lo *ius superveniens* non interviene a modificare.

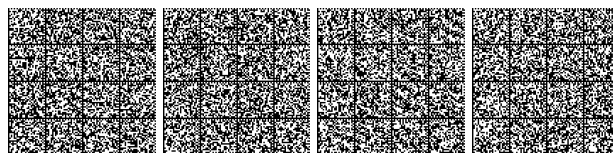
3.2.- Il rimettente espone di dovere decidere sul ricorso proposto da una dipendente del Ministero della giustizia «in pensione per anzianità dal 1-9-2016», che percepisce il trattamento di fine servizio «in maniera rateale e dilazionata, con pagamento dell'ultima rata al settembre 2020».

Nell'atto di costituzione, la parte ricorrente nel giudizio principale ha specificato che operano le modalità di corresponsione regolate dall'art. 12, comma 7, lettera c), del d.l. n. 78 del 2010, «mediante tre importi annuali successivi».

Sui dati di fatto menzionati dal rimettente con riguardo al collocamento in pensione per anzianità il 1° settembre 2016 e al termine quadriennale per conseguire il saldo del trattamento di fine servizio, l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e il Presidente del Consiglio dei ministri non hanno articolato rilievi critici di sorta.

3.3.- Dalle indicazioni, peraltro non contestate, che offre il giudice *a quo* si può desumere in maniera inequivocabile che la parte ricorrente percepisce il trattamento di fine servizio «in tre importi annuali». Alla liquidazione del primo importo annuale l'ente erogatore non può che provvedere solo dopo che siano «decorsi ventiquattro mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro» (art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997). La ricorrente, difatti, è «in pensione per anzianità» e non beneficia dell'applicazione del più favorevole termine annuale, che il legislatore sancisce per la liquidazione dei trattamenti di fine servizio nelle diverse ipotesi di «cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età o di servizio previsti dagli ordinamenti di appartenenza, per collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima di servizio prevista dalle norme di legge o di regolamento applicabili nell'amministrazione».

La necessità - riferita dal rimettente - di attendere quattro anni per il «pagamento» del trattamento di fine servizio discende dunque dall'applicazione congiunta delle disposizioni dell'art. 12, comma 7, lettera c), del d.l. n. 78 del 2010 e dell'art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997, che stabiliscono, rispettivamente, il pagamento rateale in tre importi annuali e la liquidazione del primo importo annuale non prima del decorso di ventiquattro mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro.



4.- Alla luce di tali precisazioni, devono essere conseguentemente dichiarate inammissibili, per difetto di rilevanza, le questioni di legittimità costituzionale che vertono sull'art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997, nella parte in cui individua un termine di dodici mesi per la liquidazione dei trattamenti di fine servizio nelle ipotesi di cessazione del rapporto di lavoro per raggiungimento dei limiti di età o di servizio o per collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima di servizio. Tale previsione non è applicabile al giudizio principale, rientrando invece nella autonoma disciplina che, per la liquidazione, contempla il termine di ventiquattro mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro.

Quanto all'art. 12, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010, pur provvisto di portata generale e caratterizzato da previsioni tra loro concatenate di soglie crescenti, non può che essere scrutinato dalla peculiare angolazione che rileva nel giudizio principale.

Devono essere dunque dichiarate inammissibili, per difetto di rilevanza, anche le questioni di legittimità costituzionale della normativa sul pagamento rateale delle indennità spettanti a seguito della cessazione dall'impiego, nella parte in cui si applica alle ipotesi - estranee alla cognizione del rimettente - di cessazione del rapporto di lavoro per raggiungimento dei limiti di età o di servizio o per collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima di servizio.

Lo scrutinio di costituzionalità è dunque circoscritto alle disposizioni dell'art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997, riguardanti il termine di liquidazione di ventiquattro mesi, e alla speculare disciplina del pagamento rateale dei trattamenti di fine servizio (art. 12, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010), che si applica in tale specifica ipotesi.

5.- Le questioni, così delimitate, non sono fondate, in relazione a tutti i profili che il rimettente ha prospettato.

6.- Il giudice *a quo* denuncia, in primo luogo, un'arbitraria disparità di trattamento tra il settore pubblico e il settore privato, quanto ai tempi di liquidazione delle indennità di fine rapporto.

La censura non è fondata.

Per costante giurisprudenza di questa Corte - ricordata dallo stesso giudice rimettente - il lavoro pubblico e il lavoro privato «non possono essere in tutto e per tutto assimilati (sentenze n. 120 del 2012 e n. 146 del 2008) e le differenze, pur attenuate, permangono anche in seguito all'estensione della contrattazione collettiva a una vasta area del lavoro prestato alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni» (sentenza n. 178 del 2015, punto 9.2. del Considerato in diritto).

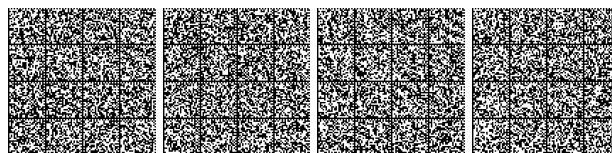
Il lavoro pubblico rappresenta un aggregato rilevante della spesa di parte corrente, che, proprio per questo, incide sul generale equilibrio tra entrate e spese del bilancio statale (art. 81 Cost.). L'esigenza di esercitare un prudente controllo sulla spesa, connaturata all'intera disciplina del rapporto di lavoro pubblico ed estranea all'ambito del lavoro privato, preclude il raffronto che il rimettente prospetta.

Con riferimento alla liquidazione delle somme dovute, lo stesso giudice *a quo*, nell'accogliere nei limiti indicati le eccezioni di illegittimità costituzionale formulate dalla parte ricorrente, non propone un'integrale equiparazione delle indennità di fine rapporto vigenti nei settori pubblico e privato, ma prefigura il ripristino del termine di novanta giorni, stabilito per l'effettiva erogazione dell'indennità di buonuscita dall'art. 26, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1032 (Approvazione del testo unico delle norme sulle prestazioni previdenziali a favore dei dipendenti civili e militari dello Stato), così come modificato dall'art. 7 della legge 20 marzo 1980, n. 75 (Proroga del termine previsto dall'articolo 1 della legge 6 dicembre 1979, n. 610, in materia di trattamento economico del personale civile e militare dello Stato in servizio ed in quiescenza; norme in materia di computo della tredicesima mensilità e di riliquidazione dell'indennità di buonuscita e norme di interpretazione e di attuazione dell'articolo 6 della legge 29 aprile 1976, n. 177, sul trasferimento degli assegni vitalizi al Fondo sociale e riapertura dei termini per la opzione).

Anche il rimettente, dunque, nell'evocare la pregressa disciplina sui termini di erogazione delle indennità di buonuscita, mostra di riconoscere la peculiarità del regime applicabile in tale materia al settore pubblico, in considerazione della preminente esigenza di ordinata e trasparente programmazione nell'impiego delle limitate risorse disponibili. Tanto basta per rendere ragione delle differenze censurate e per escludere la denunciata violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo della dedotta disparità di trattamento.

7.- Il secondo nucleo di censure, formulate con riferimento agli artt. 3 e 36 Cost., riguarda l'intrinseca irragionevolezza dei termini relativi alla liquidazione, che pregiudicherebbero il diritto del dipendente pubblico di percepire una retribuzione differita proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestato.

In considerazione della finalità unitaria che ispira le disposizioni denunciate e del legame inscindibile che intercorre tra le censure di irragionevolezza e quelle di lesione della proporzionalità e dell'adeguatezza della retribuzione differita, esse devono essere esaminate congiuntamente. Tali censure non sono fondate.



7.1.- Le indennità di fine rapporto, pur nella differente configurazione che hanno assunto nel volgere degli anni, si atteggiano come «una categoria unitaria connotata da identità di natura e funzione e dalla generale applicazione a qualunque tipo di rapporto di lavoro subordinato e a qualunque ipotesi di cessazione del medesimo» (sentenza n. 243 del 1993, punto 5. del Considerato in diritto).

L'evoluzione normativa, «stimolata dalla giurisprudenza costituzionale» (sentenza n. 243 del 1993, punto 4. del Considerato in diritto), ha ricondotto le indennità di fine rapporto erogate nel settore pubblico al paradigma comune della retribuzione differita con concorrente funzione previdenziale, nell'ambito di un percorso di tendenziale assimilazione alle regole dettate nel settore privato dall'art. 2120 del codice civile (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 dicembre 1999, recante «Trattamento di fine rapporto e istituzione dei fondi pensione dei pubblici dipendenti»).

Tale processo di armonizzazione, contraddistinto anche da un ruolo rilevante dell'autonomia collettiva (sentenza n. 213 del 2018), rispecchia la finalità unitaria dei trattamenti di fine rapporto, che si prefiggono di accompagnare il lavoratore nella delicata fase dell'uscita dalla vita lavorativa attiva.

Nel settore pubblico, le indennità in esame presentano una natura retributiva, avvalorata dalla correlazione della misura delle prestazioni con la durata del servizio e con la retribuzione di carattere continuativo percepita in costanza di rapporto. Esse rappresentano il frutto dell'attività lavorativa prestata (sentenza n. 106 del 1996, punto 2.1. del Considerato in diritto) e costituiscono parte integrante del patrimonio del beneficiario, che spetta ai superstiti «nel caso di decesso del lavoratore in servizio» (sentenza n. 243 del 1997, punto 2.3. del Considerato in diritto).

Le indennità sono corrisposte al momento della cessazione dal servizio allo scopo precipuo di «agevolare il superamento delle difficoltà economiche che possono insorgere nel momento in cui viene meno la retribuzione» (sentenza n. 106 del 1996, punto 2.1. del Considerato in diritto). In questo si coglie la funzione previdenziale che coesiste con la natura retributiva e rappresenta l'autentica ragion d'essere dell'erogazione delle indennità dopo la cessazione del rapporto di lavoro.

7.2.- Il carattere di retribuzione differita, comune a tali indennità, le attira nella sfera dell'art. 36 Cost., che prescrive, per ogni forma di trattamento retributivo, la proporzionalità alla quantità e alla qualità del lavoro prestato e l'idoneità a garantire, in ogni caso, un'esistenza libera e dignitosa.

La garanzia costituzionale della giusta retribuzione, proprio perché trascende la logica meramente sinallagmatica insita nei contratti a prestazioni corrispettive e investe gli stessi valori fondamentali dell'esistenza umana, si sostanzia non soltanto nella congruità dell'ammontare concretamente corrisposto, ma anche nella tempestività dell'erogazione. È tale tempestività che assicura «al lavoratore ed alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa attraverso il soddisfacimento delle quotidiane esigenze di vita» (sentenza n. 82 del 2003, punto 2. del Considerato in diritto; nello stesso senso, sentenza n. 459 del 2000, punto 7. del Considerato in diritto).

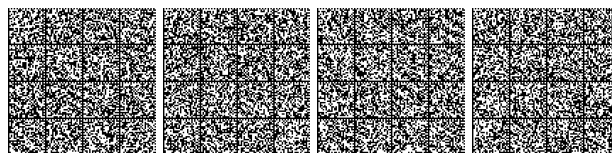
Anche per le indennità di fine rapporto, legate a una particolare e più vulnerabile stagione dell'esistenza umana, la garanzia costituzionale opera in tutta la pregnanza delle sue implicazioni. La funzione previdenziale di tali trattamenti, che sopperiscono alle molteplici necessità del lavoratore e della comunità di vita cui appartiene, rischia di essere vanificata da una liquidazione in tempi irragionevolmente protratti.

Alla stregua dei principi richiamati, occorre dunque verificare se la disciplina dei tempi di pagamento apprestata dal legislatore sia conforme ai canoni di proporzionalità e di adeguatezza di cui all'art. 36 Cost. e attui un equilibrato componimento dei contrapposti interessi in gioco.

Il sindacato devoluto a questa Corte postula la valutazione della globalità del trattamento retributivo (sentenza n. 213 del 2018, punto 8.1. del Considerato in diritto) e della complessiva disciplina in cui esso si colloca (sentenza n. 366 del 2006, punto 3. del Considerato in diritto) e non può non considerare la pluralità di variabili che vengono in rilievo nell'apprezzamento discrezionale del legislatore, vincolato a «tenere conto anche delle esigenze della finanza pubblica» (sentenza n. 91 del 2004, punto 4. del Considerato in diritto) e di quelle di razionale programmazione nell'impiego di risorse limitate.

8.- La disciplina del pagamento rateale e differito delle indennità di fine rapporto, nei limiti oggi devoluti all'esame di questa Corte, riguarda i lavoratori che non hanno raggiunto i limiti di età o di servizio previsti dagli ordinamenti di appartenenza.

Per costante giurisprudenza di questa Corte (da ultimo, sentenza n. 104 del 2018, punto 6.1. del Considerato in diritto), ben può il legislatore «disincentivare i pensionamenti anticipati (fra le molte, sentenza n. 416 del 1999, punto 4.1. del Considerato in diritto) e, in pari tempo, promuovere la prosecuzione dell'attività lavorativa mediante adeguati incentivi a chi rimanga in servizio e continui a mettere a frutto la professionalità acquisita, come questa Corte ha avuto occasione di affermare in riferimento alla valutazione dei particolari servizi prestati da dipendenti civili e militari dello



Stato (sentenza n. 39 del 2018, punto 4.4. del Considerato in diritto) e in tema di coefficiente di trasformazione della contribuzione versata, più elevato per chi presti servizio più a lungo (sentenza n. 23 del 2017, punto 4.1. del Considerato in diritto)».

Le scelte discrezionali adottate in tale ambito dal legislatore, anche in un'ottica di salvaguardia della sostenibilità del sistema previdenziale, non possono tuttavia sacrificare in maniera irragionevole e sproporzionata i diritti tutelati dagli artt. 36 e 38 Cost.

8.1.- Nel caso di specie, i limiti posti dai principi di ragionevolezza e di proporzione non sono stati valicati.

Il termine di ventiquattro mesi per l'erogazione dei trattamenti di fine servizio, nelle ipotesi diverse dal raggiungimento dei limiti di età o di servizio, è stato introdotto già dall'art. 1, comma 22, lettera a), del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni nella legge 14 settembre 2011, n. 148.

L'intervento del legislatore travalica l'obiettivo contingente di conseguire immediati e cospicui risparmi, puntualmente stimati dalla relazione tecnica allegata al disegno di legge di conversione del d.l. n. 138 del 2011, e si raccorda, in una prospettiva di più ampio respiro, a una consolidata linea direttrice della legislazione, che si ripromette di scoraggiare le cessazioni del rapporto di lavoro in un momento antecedente al raggiungimento dei limiti di età o di servizio. La misura restrittiva in esame si colloca dunque in una congiuntura di grave emergenza economica e finanziaria, che registra un numero cospicuo di pensionamenti in un momento anteriore al raggiungimento dei limiti massimi di età o di servizio.

Nel caso oggi all'attenzione della Corte il differimento dell'erogazione dei trattamenti di fine servizio fa riscontro a una cessazione del rapporto di lavoro che può intervenire anche quando non sia ancora maturato il diritto alla pensione. Il trattamento più rigoroso si correla alla particolarità di un rapporto di lavoro che, per le ragioni più disparate, peraltro in prevalenza riconducibili a una scelta volontaria dell'interessato, cessa anche con apprezzabile anticipo rispetto al raggiungimento dei limiti di età o di servizio.

La disciplina è graduata in funzione di tale elemento distintivo sul presupposto che, proprio con il raggiungimento dei limiti indicati, si manifestino in maniera più pressante i bisogni che le indennità di fine servizio mirano a soddisfare e che impongono tempi di erogazione più spediti.

L'assetto delineato dal legislatore non solo è fondato su un presupposto non arbitrario, ma è anche temperato da talune deroghe per situazioni meritevoli di particolare tutela, come la «cessazione dal servizio per inabilità derivante o meno da causa di servizio, nonché per decesso del dipendente», che impone all'amministrazione competente, entro quindici giorni dalla cessazione dal servizio, di trasmettere la documentazione competente all'ente previdenziale, obbligato a corrispondere il trattamento «nei tre mesi successivi alla ricezione della documentazione» (art. 3, comma 5, del d.l. n. 79 del 1997).

Il regime di pagamento differito, analizzato nel peculiare contesto di riferimento, nelle finalità e nell'insieme delle previsioni che caratterizzano la relativa disciplina, non risulta dunque complessivamente sperequato.

8.2.- Le medesime considerazioni possono essere svolte per il pagamento rateale delle indennità di fine servizio, disciplinato dall'art. 12, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010 e poi irrigidito dall'art. 1, comma 484, lettera a), della legge n. 147 del 2013.

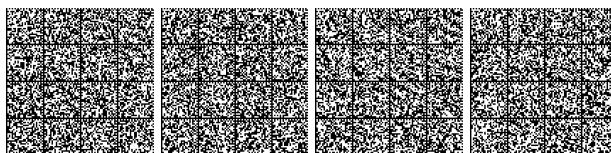
In questo caso l'ulteriore sacrificio imposto ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni discende pur sempre da una cessazione anticipata dal servizio e nelle particolarità di tale fattispecie, appena passate in rassegna, rinviene la sua ragione giustificatrice.

Il meccanismo introdotto dal legislatore prevede, inoltre, una graduale progressione delle dilazioni, via via più ampie con l'incremento delle indennità, ed è pertanto calibrato in modo da favorire i beneficiari dei trattamenti più modesti e da individuare, anche per questa via, un punto di equilibrio non irragionevole.

8.3.- La disciplina censurata, esaminata nel suo complesso e riferita alla cessazione anticipata del rapporto di lavoro, contempera, allo stato, in modo non irragionevole i diversi interessi di rilievo costituzionale, con particolare attenzione a situazioni meritevoli di essere più intensamente protette.

9.- Restano impregiudicate, in questa sede, le questioni di legittimità costituzionale della normativa che dispone il pagamento differito e rateale delle indennità di fine rapporto anche nelle ipotesi di raggiungimento dei limiti di età e di servizio o di collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima di servizio.

Nonostante l'estraneità di questo tema rispetto all'odierno scrutinio, questa Corte non può esimersi dal segnalare al Parlamento l'urgenza di ridefinire una disciplina non priva di aspetti problematici, nell'ambito di una organica revisione dell'intera materia, peraltro indicata come indifferibile nel recente dibattito parlamentare.



La disciplina che ha progressivamente dilatato i tempi di erogazione delle prestazioni dovute alla cessazione del rapporto di lavoro ha smarrito un orizzonte temporale definito e la iniziale connessione con il consolidamento dei conti pubblici che l'aveva giustificata. Con particolare riferimento ai casi in cui sono raggiunti i limiti di età e di servizio, la duplice funzione retributiva e previdenziale delle indennità di fine rapporto, conquistate «attraverso la prestazione dell'attività lavorativa e come frutto di essa» (sentenza n. 106 del 1996, punto 2.1. del Considerato in diritto), rischia di essere compromessa, in contrasto con i principi costituzionali che, nel garantire la giusta retribuzione, anche differita, tutelano la dignità della persona umana.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile l'intervento spiegato dalla Federazione Confasal-Unsa;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79 (Misure urgenti per il riequilibrio della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 1997, n. 140, nella parte in cui prevede che alla liquidazione dei trattamenti di fine servizio, comunque denominati, l'ente erogatore provveda «nei casi di cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età o di servizio previsti dagli ordinamenti di appartenenza, per collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima di servizio prevista dalle norme di legge o di regolamento applicabili nell'amministrazione, decorsi dodici mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro», sollevate dal Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, in riferimento agli artt. 3 e 36 della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, nella parte in cui prevede il pagamento rateale delle indennità spettanti a seguito di cessazione dall'impiego «nei casi di cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età o di servizio previsti dagli ordinamenti di appartenenza, per collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima di servizio prevista dalle norme di legge o di regolamento applicabili nell'amministrazione», sollevate dal Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, in riferimento agli artt. 3 e 36 Cost., con l'ordinanza indicata in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997, come convertito nella legge n. 140 del 1997, nella parte in cui prevede che alla liquidazione dei trattamenti di fine servizio, comunque denominati, l'ente erogatore provveda «decorsi ventiquattro mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro», e dell'art. 12, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito nella legge n. 122 del 2010, nella parte in cui prevede il pagamento rateale delle indennità spettanti a seguito di cessazione dall'impiego nelle ipotesi diverse dalla «cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età o di servizio previsti dagli ordinamenti di appartenenza, per collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima di servizio prevista dalle norme di legge o di regolamento applicabili nell'amministrazione», sollevate dal Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, in riferimento agli artt. 3 e 36 Cost., 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*

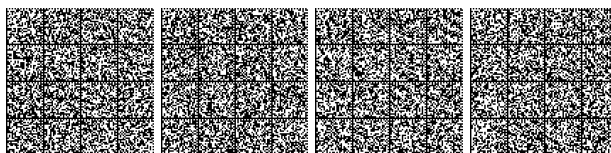
Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 25 giugno 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 160

Sentenza 17 aprile - 25 giugno 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giustizia amministrativa - Controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari adottate dagli organi di giustizia sportiva - Tutela delle posizioni soggettive giuridicamente rilevanti per l'ordinamento generale.

- Decreto-legge 19 agosto 2003, n. 220 (Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva) - convertito, con modificazioni, nella legge 17 ottobre 2003, n. 280 - art. 2, commi 1, lettera *b*), e 2.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, lettera *b*), e 2, del decreto-legge 19 agosto 2003, n. 220 (Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva), convertito, con modificazioni, nella legge 17 ottobre 2003, n. 280, promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, nel procedimento vertente tra Luigi Dimitri e il Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) e altri, con ordinanza dell'11 ottobre 2017, iscritta al n. 197 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti gli atti di costituzione di Luigi Dimitri, della Federazione italiana giuoco calcio (FIGC), del CONI nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri.

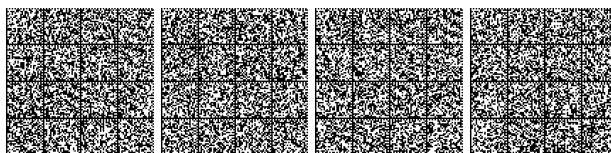
udito nell'udienza pubblica del 17 aprile 2019 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Amina L'Abbate per Luigi Dimitri, Luigi Medugno per la FIGC, Giulio Napolitano e Alberto Angeletti per il CONI e l'avvocato dello Stato Carlo Sica per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza dell'11 ottobre 2017, iscritta al n. 197 reg. ord. 2017, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, lettera *b*), e 2, del decreto-legge 19 agosto 2003, n. 220 (Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva), convertito, con modificazioni, nella legge 17 ottobre 2003, n. 280, in riferimento agli artt. 24, 103 e 113 della Costituzione.

Nella parte sottoposta allo scrutinio di questa Corte, l'art. 2 del d.l. n. 220 del 2003 (rubricato «Autonomia dell'ordinamento sportivo») stabilisce che la disciplina delle questioni aventi ad oggetto «i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive» (comma 1, lettera *b*) è riservata all'ordinamento sportivo e che in tale materia «le società, le associazioni, gli affiliati ed i tesserati hanno l'onere di adire, secondo le previsioni degli statuti e regolamenti del Comitato olimpico nazionale italiano e delle Federazioni sportive di cui gli articoli 15 e 16 del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, gli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo» (comma 2).



Le questioni sono sorte nel corso del giudizio promosso da un dirigente sportivo tesserato della Federazione italiana giuoco calcio (FIGC) per l'annullamento, previa sospensione e con condanna al risarcimento dei danni, della decisione del 14 febbraio 2017 con cui il Collegio di garanzia dello sport istituito presso il Comitato olimpico nazionale italiano (CONI), quale organo di giustizia sportiva di ultima istanza, ha confermato l'irrogazione nei suoi confronti della sanzione disciplinare dell'inibizione per tre anni, disposta dalla Corte federale di appello della FIGC con decisione del 5 ottobre 2016, in parziale riforma della decisione del Tribunale federale.

Il ricorrente nel processo principale lamenta l'illegittimità della decisione del Collegio di garanzia dello sport, per non avere essa dichiarato estinto il giudizio disciplinare, in violazione dell'art. 34-*bis*, comma 2, del codice di giustizia sportiva della FIGC (adottato con decreto del commissario ad acta della FIGC del 30 luglio 2014 e approvato con deliberazione del presidente del CONI del 31 luglio 2014). La decisione della Corte federale di appello sarebbe stata pronunciata, infatti, oltre il termine di sessanta giorni dalla data di proposizione del reclamo, previsto dalla citata disposizione a pena di estinzione del procedimento.

Nello stesso giudizio si sono costituiti la FIGC e il CONI, eccependo il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo a conoscere della domanda di annullamento della decisione emessa da un organo di giustizia sportiva in materia disciplinare. In capo a tale giudice residuerebbe infatti la sola cognizione della domanda di risarcimento del danno. L'eccezione si fonda sul disposto dell'art. 2, commi 1, lettera *b*), e 2 del d.l. n. 220 del 2003, come interpretato da questa Corte con la sentenza n. 49 del 2011.

Il giudice *a quo* riferisce di avere contestualmente accolto, con separata ordinanza, la domanda cautelare e di aver rinviato il suo esame al merito. L'efficacia del provvedimento impugnato è stata così sospesa «fino alla decisione da parte della Corte Costituzionale» delle questioni sollevate in questa sede.

1.1.- Ad avviso del rimettente, i commi 1, lettera *b*), e 2 dell'art. 2 del d.l. n. 220 del 2003 presenterebbero profili di illegittimità costituzionale anche nell'interpretazione fornita dalla sentenza n. 49 del 2011. Secondo tale pronuncia, resa su questioni simili a quelle riportate ora all'esame di questa Corte, nelle controversie aventi per oggetto sanzioni disciplinari sportive non tecniche incidenti su situazioni soggettive rilevanti per l'ordinamento statale è possibile proporre al giudice amministrativo, in regime di giurisdizione esclusiva, domanda di risarcimento del danno, mentre non è possibile richiedere tutela annullatoria.

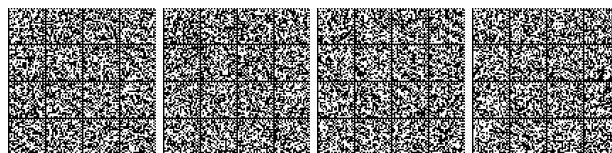
Così interpretata, la normativa violerebbe gli artt. 103 e 113 Cost. sotto profili «non compiutamente esaminati» dalla precedente pronuncia, perché «ritenuti “assorbiti” nella censura concernente la violazione dell'art. 24 Cost.». Permarrebbe inoltre il contrasto con l'art. 24 Cost. «letto in combinato disposto con gli stessi artt. 103 e 113 Cost.», già esaminato da questa Corte, in ragione dell'esclusione della tutela giurisdizionale di tipo caducatorio.

Sulla rilevanza, il rimettente osserva che l'applicazione delle disposizioni censurate, come interpretate dalla sentenza n. 49 del 2011, preclude al ricorrente nel processo principale di ottenere l'annullamento di una sanzione disciplinare irrogata e non ancora scontata.

1.2.- Nel merito, con la prima questione, il giudice *a quo* prende le mosse dalla qualificazione delle decisioni disciplinari sportive come provvedimenti amministrativi, espressione dei poteri pubblici attribuiti alle federazioni sportive nazionali e al CONI. In quanto tali, le decisioni disciplinari sarebbero idonee, come riconosciuto anche dalla sentenza n. 49 del 2011, a incidere su situazioni soggettive aventi la consistenza di interesse legittimo, sicché ai loro titolari non potrebbe essere negata la tutela di annullamento dinanzi agli organi della giustizia amministrativa, pena la violazione degli evocati artt. 103 e 113 Cost.

1.3.- Con la seconda questione, il rimettente deduce che l'equipollenza tra tutela reale e tutela risarcitoria, non derivando da un principio generale dell'ordinamento, non può essere affermata «[a]l di fuori di un'espressa scelta legislativa» e che le previsioni di questo tipo rinvenibili nel sistema hanno natura eccezionale. In particolare esse non farebbero venire meno la distinzione generale «tra regole di invalidità e regole risarcitorie», in forza della quale l'invalidità degli atti amministrativi può essere contestata, innanzitutto, con il rimedio caducatorio, ciò che consente la restaurazione della situazione giuridica violata attraverso la rimozione dell'atto. Neppure la facoltà di proporre in via autonoma la domanda di risarcimento del danno, a seguito del superamento della cosiddetta “pregiudiziale amministrativa”, consentirebbe di ritenere equipollenti le due forme di tutela.

Di quanto sopra si avrebbe conferma considerando che: con la tutela reale chi è colpito da una sanzione disciplinare illegittima in corso di applicazione può ottenere il ripristino della situazione soggettiva compromessa; la tutela risarcitoria importa per il danneggiato un «penetrante onere probatorio», avente per oggetto gli elementi costitutivi dell'illecito civile; il risarcimento del danno sia in forma specifica che per equivalente, a differenza del rimedio «ripristinatorio», farebbe conseguire al creditore una «prestazione diversa da quella originaria» anziché il bene della vita oggetto della lesione.



La limitazione della tutela al solo rimedio risarcitorio - anche se fosse ancora esperibile il rimedio demolitorio, come nella fattispecie dedotta nel giudizio *a quo* - comprometterebbe dunque il diritto di difesa e il principio di effettività della tutela giurisdizionale.

2.- Il ricorrente nel processo principale si è costituito in giudizio con atto depositato il 5 febbraio 2018, concludendo per l'accoglimento delle questioni.

A suo avviso, la sentenza n. 49 del 2011 dovrebbe essere rivista. La norma censurata esprimerebbe infatti la scelta del legislatore di riservare all'ordinamento sportivo le controversie relative a tutte le sanzioni disciplinari e di escludere pertanto la rilevanza delle sanzioni disciplinari sportive per l'ordinamento della Repubblica, e con essa ogni tutela da parte del giudice statale.

L'interpretazione operata con la sentenza n. 49 del 2011, che postula il riconoscimento della (sola) tutela risarcitoria, si risolverebbe in una sovrapposizione di questa Corte alle scelte riservate al legislatore, mentre sarebbe corretto lasciare a quest'ultimo, a seguito della dichiarazione di illegittimità della norma, la decisione circa l'an e il quomodo di un intervento sulle forme di tutela concedibili dal giudice statale, nel rispetto dei principi costituzionali. In mancanza, si riespanderebbe la giurisdizione del giudice amministrativo, con pienezza di tutela caducatoria e risarcitoria.

In conclusione, la previsione di totale irrilevanza per l'ordinamento statale dei provvedimenti disciplinari sportivi dovrebbe essere considerata costituzionalmente illegittima, ferma restando la possibilità per il legislatore, una volta corretto l'errore di fondo, di disciplinare, eventualmente anche limitandole, le tutele ammissibili.

Meriterebbe adesione, infine, la tesi del giudice *a quo* secondo cui il rimedio risarcitorio non sarebbe un equipollente della tutela «correttiva», soprattutto in presenza di sanzioni disciplinari idonee a precludere ogni possibilità lavorativa.

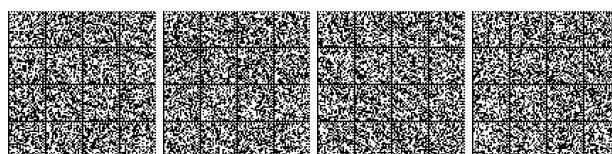
3.- Anche la FIGC, parte resistente nel processo principale, si è costituita in giudizio, con atto depositato il 31 gennaio 2018, concludendo a sua volta per l'inammissibilità e comunque per la manifesta infondatezza delle questioni.

In fatto, essa riferisce che dopo la pronuncia dell'ordinanza di rimessione il provvedimento cautelare reso dal giudice *a quo* è stato revocato dal Consiglio di Stato, sul rilievo che «alla stregua della consolidata giurisprudenza amministrativa e della sentenza della Corte costituzionale 11 febbraio 2011, n. 49, difetta la giurisdizione del giudice amministrativo sull'azione di annullamento esperita avverso la sanzione disciplinare dell'inibizione per tre anni irrogata ad un tesserato con provvedimento del Collegio di garanzia (a sezioni unite) dello Sport».

Nel merito, la FIGC osserva che la sentenza n. 49 del 2011 non avrebbe pretermesso i profili di censura attinenti alla violazione degli artt. 103 e 113 Cost., e li avrebbe invece espressamente considerati nel valutare non irragionevole il bilanciamento degli interessi coinvolti operato dalla norma censurata, giungendo a escludere, sulla base dell'analisi sistematica degli artt. 24, 103 e 113 Cost., che il particolare sistema di protezione previsto per le controversie di specie comporti la lesione del principio di effettività della tutela giurisdizionale. Ciò risulterebbe in particolare dai passaggi della motivazione in cui è precisato che, «anche se nell'ordinanza si fa riferimento ai sopracitati tre articoli della Costituzione, la censura ha un carattere unitario, compendiabile nel dubbio che la normativa censurata precluda “al giudice statale” [...] di conoscere questioni che riguardino diritti soggettivi o interessi legittimi», e che gli artt. 103 e 113 Cost. sarebbero stati evocati in quanto «rappresentano il fondamento costituzionale delle funzioni giurisdizionali del giudice amministrativo che il rimettente, ai sensi di quanto dispone la normativa di cui deve fare applicazione, individua come il “giudice naturale” delle suddette controversie».

Non vi sarebbero dunque aspetti nuovi o non adeguatamente apprezzati che giustificano il riesame della questione da parte di questa Corte. Neppure rileverebbero in questo senso la «predicata natura provvedimentale degli atti irrogativi di sanzioni disciplinari» e le connesse implicazioni sulla natura di interesse legittimo della posizione soggettiva dei destinatari delle sanzioni. Della consapevolezza di tale natura vi sarebbe ampia traccia nella sentenza n. 49 del 2011, che enuncia compiutamente le ragioni per cui l'esclusione della tutela di annullamento, volta ad evitare un'ingerenza diretta del giudice statale nei contenziosi disciplinari sportivi rimessi alla sola giustizia associativa, lasciando impregiudicata la possibilità di agire in giudizio per ottenere il risarcimento del danno da violazione di un diritto soggettivo o di un interesse legittimo, realizzerebbe un ragionevole punto di equilibrio tra i contrapposti valori e dell'effettività della tutela giurisdizionale e dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, presidiata dagli artt. 2 e 18 Cost.

Ipotesi di esclusiva tutela risarcitoria per equivalente, del resto, non sarebbero ignote all'ordinamento, come si desume dall'art. 30, comma 2, dell'Allegato 1 (Codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), che, nel disciplinare l'azione di condanna, richiama l'art. 2058 del codice civile, secondo cui il risarcimento in forma specifica è configurato come una eventualità. Un ulteriore indice del superamento del rapporto di necessaria complementarietà dell'azione risarcitoria rispetto all'azione di annullamento sarebbe offerto dall'art. 34, comma 3, cod. proc. amm., secondo cui «[q]uando, nel corso del giudizio, l'annullamento del provvedimento impugnato non risulta più utile per il ricorrente, il giudice accerta l'illegittimità dell'atto se sussiste l'interesse ai fini risarcitori», diventando improcedibile l'azione di annullamento.



Il rimettente non prenderebbe in considerazione le ragioni esposte nella sentenza n. 49 del 2011, dirette a perimetrare l'area degli strumenti di tutela sulla base della ragionevole ponderazione degli interessi in gioco, qualora le decisioni disciplinari sportive incidano su posizioni soggettive rilevanti per l'ordinamento statale. Anche per la ripetitività degli argomenti che la sorreggono, la questione sarebbe dunque inammissibile, prim'ancora che manifestamente infondata.

Neppure coglierebbe nel segno la considerazione che «[a]l di fuori di una espressa scelta legislativa [...] non [potrebbe] ricavarsi sulla base dei principi generali dell'ordinamento alcuna equipollenza tra forme di tutela reale e forme di tutela risarcitoria»: innanzitutto, perché la soluzione adottata sarebbe frutto invece di una scelta legislativa consapevolmente compiuta in questo senso, «desumibile dall'impianto sistemico della novella del 2003 e dalle sue finalità ispiratrici»; in secondo luogo, perché la sentenza n. 49 del 2011 non avrebbe affermato l'equipollenza tra le due tutele, ma, sul presupposto della diversità dei rimedi, avrebbe giudicato il rimedio risarcitorio idoneo a offrire un'adequata riparazione, tenuto conto della ricordata esigenza di commisurare i poteri di intervento del giudice statale alle esigenze di salvaguardia dell'autonomia riconosciuta, in materia disciplinare, agli organi della giustizia sportiva.

Infine, secondo la FIGC il rimettente darebbe erroneamente per scontata la natura di provvedimenti amministrativi, in quanto «atti posti in essere dalle Federazioni in qualità di organi del CONI», delle sanzioni disciplinari sportive. Nell'esercizio delle funzioni disciplinari previste dai rispettivi codici di giustizia, tuttavia, le federazioni nazionali sportive non agirebbero quali organi del CONI, sicché - nonostante le loro decisioni siano rimesse al sindacato giustiziale di ultima istanza del Collegio di garanzia dello sport, incardinato presso il CONI - mancherebbe un rapporto di loro immedesimazione organica con l'ente di vertice dell'ordinamento sportivo.

La fonte attributiva della potestà sanzionatoria in sede "endofederale" dovrebbe invece essere individuata nell'accettazione, da parte dei tesserati e delle società affiliate, dei vincoli nascenti dal legame associativo, costituente una situazione diversa dai casi in cui le federazioni operano facendo uso di poteri previsti da una norma di rango primario e conferiti per delega dal CONI.

Se dunque i dubbi di costituzionalità sollevati dal rimettente si fondassero solo sull'affermata natura provvedimentale delle sanzioni disciplinari sportive, risulterebbero messi in forse dall'opinabilità della premessa. L'attribuzione della domanda risarcitoria alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, invero, non deriverebbe dalla qualificazione delle sanzioni come provvedimenti amministrativi, bensì dalla «configurazione normativa del percorso cui è subordinato l'accesso alla tutela giurisdizionale». Tale «percorso» imporrebbe l'esaurimento dei rimedi giustiziali dell'ordinamento sportivo, destinati a concludersi con la decisione di legittimità di un organo di ultima istanza (il menzionato Collegio di garanzia dello sport) facente capo al CONI, che ne ha sancito la costituzione e definito attribuzioni, composizione e modalità di funzionamento, e davanti al quale le federazioni rivestono il ruolo di parti, in una posizione ontologicamente incompatibile con quella di organi del CONI.

4.- Con atto depositato il 6 febbraio 2018, si è costituito in giudizio anche il CONI, parte resistente nel processo principale, concludendo per l'inammissibilità e comunque per l'infondatezza delle questioni.

In via preliminare, le questioni sarebbero inammissibili per difetto di rilevanza, perché il potere cautelare che il TAR rimettente ha provvisoriamente esercitato, sospendendo l'efficacia dell'atto impugnato fino alla decisione di questa Corte, si sarebbe ormai esaurito e sarebbe venuto definitivamente meno per effetto della già ricordata pronuncia con cui il Consiglio di Stato ha riformato l'ordinanza di sospensione.

Le questioni sarebbero in ogni caso manifestamente infondate, perché l'ordinanza di rimessione non offrirebbe elementi ulteriori e diversi rispetto a quelli già esaminati nella sentenza n. 49 del 2011.

Si dovrebbe considerare, inoltre, che l'interpretazione offerta nella citata pronuncia è stata costantemente seguita dai giudici amministrativi, dimostrandosi capace di conciliare il valore dell'autonomia dell'ordinamento sportivo con le esigenze di tutela degli interessati, e che è stata medio tempore approvata dal CONI una riforma organica della giustizia sportiva, che ha rafforzato le garanzie processuali di tesserati e affiliati nonché le caratteristiche di indipendenza e di terzietà degli organi giudicanti.

Contrariamente a quanto sostiene il giudice *a quo*, la sentenza n. 49 del 2011 non avrebbe ommesso di esaminare i profili di contrasto con gli artt. 103 e 113 Cost., e avrebbe invece ricondotto a tali parametri il fondamento costituzionale dell'attribuzione al giudice amministrativo della giurisdizione esclusiva nella specifica materia delle sanzioni disciplinari sportive. Gli stessi parametri verrebbero inoltre in evidenza nella citata pronuncia anche là dove è esaminata l'eccezione preliminare di inammissibilità delle questioni per difetto di giurisdizione del giudice rimettente, sul presupposto della natura arbitrale delle decisioni disciplinari impugnate.

Il rimettente avrebbe poi completamente trascurato di considerare la contrapposizione tracciata dalla sentenza n. 49 del 2011 fra annullamento in via principale e cognizione incidentale della legittimità delle decisioni disciplinari, in funzione della tutela risarcitoria, omettendo così di assolvere all'obbligo di interpretare la norma in senso costitu-



zionalmente orientato. In definitiva si chiederebbe ora a questa Corte di rivedere integralmente la sua precedente pronuncia e di superare il diritto vivente che si è conformato a essa, anche in sede nomofilattica, sulla base di argomenti già approfonditamente esaminati.

Ne conseguirebbe un'ulteriore ragione di manifesta infondatezza e, prim'ancora, di inammissibilità delle questioni.

Il giudice *a quo* avrebbe poi errato nel ritenere costituzionalmente incompatibile una scelta interpretativa implicante l'equipollenza tra la tutela di annullamento e la tutela risarcitoria al di fuori dei casi espressamente previsti dalla legge. Nel caso di specie, infatti, l'equipollenza sarebbe affermata dalla norma censurata, là dove essa, pur riservando all'autonomia dell'ordinamento sportivo la competenza a decidere le controversie aventi ad oggetto gli atti di irrogazione delle sanzioni disciplinari, tuttavia «consente la proposizione di domande volte a ottenere il risarcimento del danno innanzi alle giurisdizioni amministrative». L'ordinamento conoscerebbe del resto diverse ipotesi, menzionate nella sentenza n. 49 del 2011, di tutela meramente risarcitoria, in particolare nell'ambito della giurisdizione esclusiva.

L'attuale sistema di tutela giurisdizionale nelle controversie relative alle sanzioni disciplinari sportive realizzerebbe un contemperamento - costituzionalmente corretto - tra le garanzie di accesso al giudice e di autonomia dell'ordinamento sportivo, consentendo di ricorrere in più gradi davanti a organi della giustizia sportiva dotati di ampia autonomia e indipendenza, e di chiedere al giudice statale - esauriti i gradi del giudizio sportivo - il risarcimento del danno derivante dalla lesione di diritti soggettivi o interessi legittimi, nonché di vedere incidentalmente accertata l'illegittimità della decisione emessa in ambito sportivo, a «riparazione piena e soddisfattiva della dignità personale e [dell'] onore professionale».

5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto in giudizio con atto depositato il 7 febbraio 2018, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili e comunque infondate.

In primo luogo, la motivazione sulla rilevanza sarebbe insufficiente, in quanto il giudice *a quo* non afferma di ritenere fondata l'eccezione «procedurale» proposta dal ricorrente nel processo principale. Nonostante la natura preliminare della questione di giurisdizione, il giudice *a quo*, al fine di «rendere esaustiva la motivazione dell'ordinanza» e farle così superare la soglia della rilevanza, avrebbe dovuto eseguire una «valutazione prospettica» del bene della vita richiesto, che si identificherebbe - se non direttamente con la giurisdizione del giudice adito - con l'annullamento della decisione disciplinare impugnata.

Le questioni sarebbero inammissibili, e comunque infondate, anche perché il rimettente criticerebbe la sentenza n. 49 del 2011 senza sottoporre a questa Corte nuove argomentazioni o nuovi elementi rispetto a quelli già esaminati, limitandosi ad affermare che le sanzioni irrogate dalla giustizia sportiva hanno natura di provvedimenti amministrativi, sindacabili come tali davanti al giudice amministrativo.

Quest'ultimo presupposto non sarebbe comunque condivisibile, poiché i provvedimenti adottati dalle federazioni sportive nazionali presentano tale natura quando recidono il rapporto di tesseramento o di affiliazione, che è condizione essenziale per l'esercizio dell'attività sportiva non amatoriale. Al contrario, le sanzioni disciplinari esauriscono la loro efficacia all'interno del rapporto di tesseramento o di affiliazione e rimangono così confinate nella sfera sportiva e «privatistica, come tale irrilevante per l'ordinamento giuridico statale», salvo il diritto al risarcimento del danno che derivi dalla sanzione, previo incidentale accertamento della sua illegittimità da parte del giudice amministrativo.

6.- Le parti costituite e l'interveniente hanno depositato memorie in prossimità dell'udienza.

6.1.- Il ricorrente nel processo principale, replicando alle eccezioni di inammissibilità, osserva che il potere del giudice *a quo* non si è esaurito con la concessione interinale della cautela, poiché all'esito della decisione di questa Corte l'incidente cautelare dovrà essere comunque definito, in attesa della pronuncia sul merito. Ai fini della rilevanza, inoltre, lo stesso giudice *a quo* non avrebbe dovuto valutare anche la fondatezza delle censure mosse al provvedimento impugnato, ma solo la questione preliminare relativa all'ammissibilità della domanda di annullamento.

Nel merito, le questioni non riprodurrebbero quelle già esaminate dalla sentenza n. 49 del 2011, che si sarebbe limitata ad affermare che la norma censurata non preclude qualsiasi forma di tutela giurisdizionale, essendo ammessa dal diritto vivente la tutela risarcitoria. La questione sarebbe stata respinta, dunque, con esplicito riferimento alla sola violazione dell'art. 24 Cost., mentre in questa sede il giudice *a quo* solleverebbe questioni non ancora esaminate.

6.2.- La FIGC insiste per l'inammissibilità e, comunque, per la manifesta infondatezza delle questioni, richiamando e illustrando ulteriormente le deduzioni già svolte.

Anche a suo avviso, il sopravvenuto accoglimento dell'appello contro l'ordinanza cautelare di sospensione inciderebbe sulla rilevanza delle questioni, se riferita al petitum cautelare. Ove la rilevanza dovesse invece apprezzarsi con riguardo al petitum di merito, la motivazione fornita dal giudice *a quo* non sarebbe sufficiente, in quanto «il deficit di tutela paventato potrebbe [...] ipoteticamente profilarsi soltanto qualora il giudice amministrativo, dopo avere accer-



tato la illegittimità degli atti impugnati alla stregua del sindacato incidentale che gli è pacificamente consentito ai fini risarcitori, dovesse essere costretto ad abdicare all'esercizio del potere di annullamento per la limitazione reputata incompatibile con il dettato costituzionale».

Le sanzioni disciplinari sportive non avrebbero natura di provvedimenti amministrativi, in quanto la potestà punitiva delle federazioni troverebbe fonte esclusiva nell'accettazione, da parte dei tesserati e delle società affiliate, degli obblighi nascenti dalla costituzione del legame associativo, sicché le sanzioni sportive si collocherebbero nell'area del cosiddetto "indifferente giuridico", potendo «approdare alla cognizione del giudice amministrativo quale incidentale elemento di valutazione della ricorrenza, nell'operato federale, degli indici rivelatori di un illecito civile, perseguibile ai sensi dell'art. 2043 cod. civ.». Inoltre, si dovrebbe respingere la tesi del giudice *a quo* secondo cui le federazioni sarebbero sempre organi del CONI, posto che esse agiscono, di regola, nella veste di associazioni private, svolgendo funzioni di rilevanza pubblicistica solo quando operano nell'esercizio dei poteri loro conferiti direttamente dalla legge ovvero su delega del CONI, nel quadro di una relazione intersoggettiva non più configurabile in termini di immedesimazione organica, a seguito della riforma introdotta dal decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242 (Riordino del Comitato olimpico nazionale italiano - C.O.N.I., a norma dell'articolo 11 della L. 15 marzo 1997, n. 59), che ha conferito alle federazioni un'autonoma personalità giuridica.

Né si potrebbe affermare che, negando la natura autoritativa del potere disciplinare, non si spiega l'attribuzione dei contenziosi risarcitori alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, in quanto il rapporto di «preordinazione teleologica» tra lo sport e «la cura del benessere fisico in termini di salute, di formazione della personalità, di educazione alla cooperazione ed alla sana competizione, elementi tutti che afferiscono alla dignità della persona umana (e che, dunque oggi rilevano ai sensi dell'art. 2 Cost.)», si riflette necessariamente sul perimetro della tutela risarcitoria, giustificando la previsione di «una particolare tutela giurisdizionale pubblica, che ha per basi espresse quelle dell'organizzazione pubblicistica dell'attività sportiva e della garanzia del suo legittimo funzionamento».

6.3.- Il CONI illustra i profili di inammissibilità delle questioni per difetto di motivazione, sia sulla rilevanza, non essendo esaminato il fondamento nel merito della domanda di annullamento, sia sulla non manifesta infondatezza, non essendo considerata la motivazione della sentenza n. 49 del 2011, là dove essa giudica positivamente il bilanciamento operato dal legislatore tra i valori costituzionali «cristallizzati dagli artt. 2 e 18 Cost.» e il diritto alla pienezza della tutela giurisdizionale sancito dagli artt. 24 e 113 Cost.

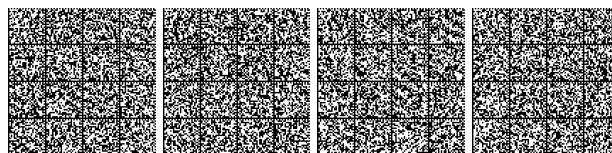
Nel merito, ribadisce che, a differenza di quanto afferma il giudice *a quo*, la citata sentenza n. 49 del 2011 avrebbe già considerato la censura, mettendone in evidenza il carattere sostanzialmente unitario e scrutinandola alla luce del principio di effettività della tutela giurisdizionale, che investe congiuntamente gli stessi parametri evocati in questa sede, quando si faccia questione di interessi legittimi.

Affermare che la tutela di annullamento, pur avendo natura costituzionalmente necessaria, può essere sostituita con la tutela risarcitoria solo mediante una scelta espressa del legislatore sarebbe contraddittorio, in quanto il legislatore potrebbe invece operare tale scelta anche per implicito e l'interprete potrebbe raggiungere lo stesso risultato attraverso una lettura costituzionalmente orientata della disciplina vigente. L'ordinamento conosce invero significative ipotesi di limitazione della tutela giurisdizionale in forma specifica, prima fra tutte quella disciplinata dall'art. 2058 cod. civ.

Il giudice *a quo* avrebbe ulteriormente errato nel qualificare le sanzioni sportive come provvedimenti amministrativi, in quanto le federazioni sportive avrebbero natura di associazioni con personalità giuridica di diritto privato, svolgenti funzioni pubblicistiche solo nei casi previsti dall'art. 23 dello statuto del CONI, nei quali non ricadono le decisioni di natura disciplinare.

Lo stesso legislatore, pur consapevole della pronuncia di questa Corte e della conforme giurisprudenza amministrativa, non avrebbe mutato la sua scelta nemmeno in occasione della recente modifica introdotta all'art. 3, comma 1, del d.l. n. 220 del 2003 dall'art. 1, comma 647, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021). Con essa, intervenendo sui rapporti tra giustizia sportiva e giustizia statale, il legislatore si è limitato a riservare alla giustizia statale la cognizione delle controversie «aventi ad oggetto i provvedimenti di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche delle società o associazioni sportive professionistiche, o comunque incidenti sulla partecipazione a competizioni professionistiche».

6.4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ribadisce le eccezioni di inammissibilità delle questioni per mancanza di elementi e argomenti nuovi rispetto a quelli già esaminati da questa Corte e osserva che l'autonomia dell'ordinamento sportivo deriva dal riconoscimento - da parte dell'ordinamento giuridico dello Stato, che in tal modo autolimita la propria sovranità - della sfera di autonomia dei fenomeni associazionistici e di carattere collettivo, nel rispetto dei principi di cui agli artt. 2 e 18 Cost.



Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio - adito da un dirigente sportivo tesserato della Federazione italiana giuoco calcio (FIGC) per l'annullamento, previa sospensione e con condanna al risarcimento dei danni, della decisione del Collegio di garanzia dello sport istituito presso il Comitato olimpico nazionale italiano (CONI), che ha confermato l'irrogazione nei suoi confronti della sanzione disciplinare dell'inibizione per tre anni disposta dalla Corte federale di appello della FIGC - dubita della legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, lettera *b*), e 2, del decreto-legge 19 agosto 2003, n. 220 (Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva), convertito, con modificazioni, nella legge 17 ottobre 2003, n. 280.

Nella parte sottoposta all'esame di questa Corte, l'art. 2 del d.l. n. 220 del 2003 (rubricato «Autonomia dell'ordinamento sportivo») stabilisce che è riservata all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto «i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive» (comma 1, lettera *b*), e che in tale materia «le società, le associazioni, gli affiliati ed i tesserati hanno l'onere di adire, secondo le previsioni degli statuti e regolamenti del Comitato olimpico nazionale italiano e delle Federazioni sportive di cui gli articoli 15 e 16 del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, gli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo» (comma 2).

Ad avviso del rimettente, le citate disposizioni presenterebbero profili di illegittimità costituzionale anche nell'interpretazione fornita dalla sentenza n. 49 del 2011. In base a tale pronuncia, resa su questioni analoghe a quelle riportate ora all'esame di questa Corte, nelle controversie aventi per oggetto sanzioni disciplinari sportive non tecniche incidenti su situazioni soggettive rilevanti per l'ordinamento statale è possibile proporre domanda di risarcimento del danno al giudice amministrativo in regime di giurisdizione esclusiva, mentre resta sottratta alla sua giurisdizione la tutela di annullamento.

Anche così interpretata, la normativa violerebbe gli artt. 103 e 113 della Costituzione sotto profili «non compiutamente esaminati» dalla precedente pronuncia, perché «ritenuti “assorbiti” nella censura concernente la violazione dell'art. 24 Cost.». Essa continuerebbe inoltre a presentare i profili di contrasto con l'art. 24 Cost. «letto in combinato disposto con gli stessi artt. 103 e 113 Cost.», già esaminati da questa Corte in ordine all'esclusione della tutela caducatoria davanti al giudice statale.

2.- Vanno considerate in via preliminare le eccezioni sollevate dalle parti costituite in giudizio, nonché il rilievo della normativa intervenuta in materia.

2.1.- Il CONI ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza, in quanto il potere esercitato dal giudice *a quo* contestualmente all'atto di rimessione, di sospensione del provvedimento impugnato fino alla decisione di questa Corte, si è esaurito per effetto della successiva pronuncia del Consiglio di Stato, che, accogliendo l'appello proposto dalla FIGC, ha respinto la domanda cautelare. Analoga eccezione è stata sollevata dalla FIGC nella memoria depositata in prossimità dell'udienza.

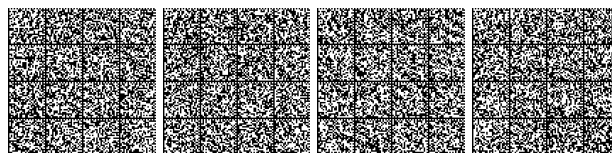
L'eccezione non è fondata.

L'intervenuta ordinanza del Consiglio di Stato non altera invero la pregiudizialità delle questioni sulle quali questa Corte è chiamata a pronunciarsi. La definizione dell'incidente cautelare non fa venire meno la necessità per il giudice rimettente di applicare l'art. 2, commi 1, lettera *b*), e 2, del d.l. n. 220 del 2003, come interpretato da questa Corte con la sentenza n. 49 del 2011, per decidere sull'eccezione preliminare di difetto di giurisdizione sull'azione di annullamento, sollevata dalle parti resistenti nel giudizio *a quo*.

A ciò si aggiunga, in ogni caso, che le vicende del provvedimento cautelare successive all'ordinanza di rimessione, compresa la sua riforma in appello, non sono idonee a produrre effetti sul giudizio costituzionale. Per costante orientamento di questa Corte, il giudizio incidentale di costituzionalità è autonomo rispetto al giudizio *a quo*, nel senso che non risente delle vicende successive all'atto di rimessione che concernono il rapporto dedotto nel processo principale, come previsto dall'art. 18 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale. La rilevanza della questione deve quindi essere valutata alla luce delle circostanze sussistenti al momento dell'ordinanza di rimessione, senza che assumano rilievo eventi sopravvenuti (*ex plurimis*, sentenze n. 276 del 2016, n. 236 del 2015, n. 242 e n. 164 del 2014, n. 120 del 2013, n. 274 e n. 42 del 2011), e in quel momento essa certamente sussisteva.

2.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito l'inammissibilità delle questioni sotto due ulteriori profili.

2.2.1. - In primo luogo, è eccepito il difetto di motivazione sulla rilevanza, in quanto il giudice *a quo* avrebbe dovuto eseguire anche una «valutazione prospettica» del bene della vita richiesto, da identificare non nel riconoscimento della giurisdizione del giudice adito ma nell'annullamento della decisione disciplinare impugnata, in quanto lesiva, secondo il ricorrente nel processo principale, di una regola «procedurale» sull'estinzione del giudizio disciplinare. Un analogo profilo di inammissibilità è sollevato dalla FIGC nella memoria depositata in prossimità dell'udienza.



L'eccezione non è fondata.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, «[l]a motivazione sulla rilevanza è da intendersi correttamente formulata quando illustra le ragioni che giustificano l'applicazione della disposizione censurata e determinano la pregiudizialità della questione sollevata rispetto alla definizione del processo principale» (*ex plurimis*, sentenza n. 105 del 2018), essendo a tal fine sufficiente la non implausibilità delle ragioni addotte (*ex plurimis*, sentenze n. 93, n. 39 e n. 32 del 2018).

Il rimettente osserva che «[l]a norma *de qua*, così come interpretata dal giudice delle leggi [...], precluderebbe all'odierno ricorrente di ottenere l'annullamento della sanzione disciplinare a lui irrogata [...], che solo consentirebbe l'immediato ripristino della situazione giuridica soggettiva, asseritamente lesa». La motivazione, incentrata sul carattere decisivo della questione preliminare e sulla necessità, per risolverla, di applicare la normativa censurata, è sufficiente a dare conto della rilevanza, non essendo richiesta a tali fini una delibazione nel merito della domanda di annullamento, la cui cognizione da parte del giudice *a quo* è preclusa dalla stessa normativa censurata.

2.2.2.- In secondo luogo, le questioni sarebbero inammissibili poiché il rimettente si sarebbe limitato a criticare la sentenza n. 49 del 2011 senza sottoporre a questa Corte nuovi elementi o argomentazioni rispetto a quelli già a suo tempo da essa esaminati, affermando semplicemente che le sanzioni irrogate dalla giustizia sportiva hanno natura di provvedimenti amministrativi, come tali sindacabili davanti al giudice amministrativo.

Nemmeno questa eccezione è fondata. La riproposizione di questioni identiche a quelle già dichiarate non fondate - se di questo si dovesse trattare nel caso di specie - non comporterebbe comunque, nemmeno in mancanza di nuovi argomenti che possano militare nel senso di una diversa soluzione, l'inammissibilità delle questioni stesse ma, in ipotesi, la loro manifesta infondatezza (*ex plurimis*, ordinanze n. 96 del 2018, n. 162, n. 138 e n. 91 del 2017, n. 290 del 2016).

2.3.- Ancora in via preliminare conviene ricordare che, dopo la pronuncia dell'ordinanza di rimessione, il d.l. n. 220 del 2003 è stato oggetto di modificazioni, ancorché non riguardanti la normativa censurata, ad opera della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021).

In particolare, l'art. 1, comma 647, della citata legge n. 145 del 2018 ha aggiunto alla fine del comma 1 dell'art. 3 del d.l. n. 220 del 2003 alcune previsioni riguardanti le controversie relative ai provvedimenti di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche delle società o associazioni sportive professionistiche, o comunque incidenti sulla partecipazione a competizioni professionistiche.

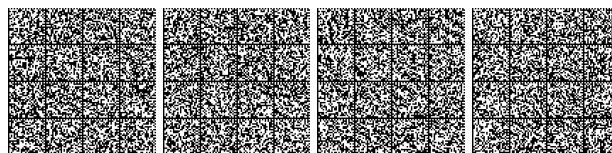
Non investendo tuttavia nemmeno indirettamente la normativa censurata, che concerne le sanzioni disciplinari sportive, si deve concludere che lo *ius superveniens* lascia inalterato, per quello che qui rileva, il quadro normativo di riferimento.

3.- Nel merito le questioni sollevate non sono fondate.

3.1.- Il rimettente lamenta innanzitutto la violazione degli artt. 103 e 113 Cost. La qualificazione delle decisioni disciplinari sportive come provvedimenti amministrativi, espressione dei poteri pubblici attribuiti alle federazioni sportive nazionali e al CONI, imporrebbe di classificare come interessi legittimi le situazioni soggettive da essi incise, con la conseguenza che ai loro titolari non potrebbe essere negata la tutela di annullamento davanti al giudice amministrativo, pena la violazione delle citate previsioni costituzionali in tema di garanzie giurisdizionali contro gli atti della pubblica amministrazione.

3.2. - Il giudice *a quo* afferma innanzitutto che, sotto questo aspetto, la nuova questione proposta presenterebbe profili diversi da quelli valutati nella sentenza n. 49 del 2011. In tale pronuncia sarebbe stata trattata solo la questione sollevata in riferimento all'art. 24 Cost., con "assorbimento" della prospettata violazione degli artt. 103 e 113 Cost., che il rimettente chiede venga ora esaminata.

Tale preliminare rilievo sulla portata della sentenza n. 49 del 2011 va respinto. Nella citata pronuncia questa Corte, scrutinando la legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, lettera b), e 2, del d.l. n. 220 del 2003 in riferimento agli artt. 24, 103 e 113 Cost., dà espressamente conto del «carattere unitario» della censura sulla quale è chiamata ad esprimersi, che «non attiene ad aspetti specifici relativi alle suddette disposizioni costituzionali, in quanto si incentra su un unico profilo», «compendiabile nel dubbio che la normativa [...] precluda "al giudice statale" [...] di conoscere questioni che riguardino diritti soggettivi o interessi legittimi». Invocando gli artt. 103 e 113 Cost. - prosegue la sentenza - il giudice *a quo* non ha prospettato «illegittimità costituzionali diverse da quelle formulate con riferimento all'art. 24 Cost.», ma ha indicato «il fondamento costituzionale delle funzioni giurisdizionali del giudice amministrativo che il rimettente [stesso], ai sensi di quanto dispone la normativa di cui deve fare applicazione, individua come il "giudice naturale" delle suddette controversie» (punto 4.4. del Considerato in diritto).



Nel suo impianto complessivo, d'altro canto, la sentenza non omette di considerare i profili di illegittimità allora segnatamente prospettati - e ora riproposti dall'odierno rimettente - in riferimento agli artt. 103 e 113 Cost. In essa si afferma che la previsione di una «diversificata modalità di tutela giurisdizionale» dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi limitata al risarcimento del danno per equivalente - secondo l'interpretazione offerta dal diritto vivente - è idonea a scongiurare l'illegittimità della norma censurata. Tale conclusione - raggiunta sul rilievo che il legislatore ha realizzato in questo modo un non irragionevole bilanciamento degli interessi in gioco - implica un giudizio di compatibilità costituzionale della «esplicita esclusione della diretta giurisdizione sugli atti attraverso i quali sono [...] irrogate le sanzioni disciplinari» (punto 4.5. del Considerato in diritto), esclusione che comprende la tutela reale degli interessi legittimi sui quali le sanzioni eventualmente incidano. Cosicché è evidente che, là dove afferma che «la mancanza di un giudizio di annullamento» non viola «quanto previsto dall'art. 24 Cost.», la sentenza n. 49 del 2011 non lascia spazio nemmeno ai diversi dubbi di legittimità per violazione degli artt. 103 e 113 Cost., i quali, secondo le parole della stessa pronuncia, costituiscono il «fondamento costituzionale» della tutela demolitoria.

A ciò si può aggiungere che non apporta nuovi profili di illegittimità, diversi da quelli già esaminati, nemmeno la prospettata qualificazione delle decisioni degli organi della giustizia sportiva come provvedimenti amministrativi, dal momento che la stessa sentenza n. 49 del 2011 non esclude che le sanzioni sportive possano ledere anche situazioni giuridiche aventi consistenza di interesse legittimo e ne colloca di conseguenza la tutela risarcitoria per equivalente nell'ambito della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo secondo quanto previsto dall'art. 133, comma 1, lettera z), dell'Allegato 1 (Codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al Governo per il riordino del processo amministrativo).

3.2.1.- La pronuncia richiamata considera dunque in modo unitario e sistematico la compatibilità della normativa censurata con gli artt. 24, 103 e 113 Cost. e in questa prospettiva estende la sua analisi al profilo della pienezza e dell'effettività della tutela giurisdizionale degli interessi legittimi, contrariamente a quanto assunto dal giudice *a quo*, che pretende di isolare tale specifico profilo e di escluderlo dal decumum senza considerare, come sarebbe stato necessario, che «l'art. 24, come pure il successivo art. 113 Cost., enunciano [entrambi] il principio dell'effettività del diritto di difesa, il primo in ambito generale, il secondo con riguardo alla tutela contro gli atti della pubblica amministrazione» (*ex plurimis*, sentenza n. 71 del 2015).

Nel merito la sentenza n. 49 del 2011 esclude che delle menzionate disposizioni costituzionali vi sia stata lesione, dal momento che la normativa contestata, nell'interpretazione offerta dal diritto vivente e fatta propria da questa Corte, tiene ferma la possibilità, per chi ritenga di essere stato leso nei suoi diritti o interessi legittimi da atti di irrogazione di sanzioni disciplinari, di agire in giudizio per ottenere il risarcimento del danno e che questa forma di tutela per equivalente, per quanto diversa rispetto a quella di annullamento in via generale assegnata al giudice amministrativo, risulta in ogni caso idonea, nella fattispecie, a corrispondere al vincolo costituzionale di necessaria protezione giurisdizionale dell'interesse legittimo. La scelta legislativa che la esprime è frutto infatti del non irragionevole bilanciamento operato dal legislatore fra il menzionato principio costituzionale di pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale e le esigenze di salvaguardia dell'autonomia dell'ordinamento sportivo - che trova ampia tutela negli artt. 2 e 18 Cost. - «bilanciamento che lo ha indotto [...] ad escludere la possibilità dell'intervento giurisdizionale maggiormente incidente» su tale autonomia, mantenendo invece ferma la tutela per equivalente.

3.2.2.- Chiarito così che i profili di censura della normativa contestata in riferimento agli artt. 103 e 113 Cost. risultano essere stati diffusamente esaminati nella più volte citata sentenza n. 49 del 2011, questa Corte ritiene che non vi siano ragioni di sorta per discostarsi dalle conclusioni di infondatezza della questione espresse nella stessa pronuncia, che meritano di essere integralmente confermate, sia per quanto riguarda il rilievo dei valori costituzionali in gioco, sia per quanto attiene alla valutazione di ragionevolezza del bilanciamento operato dal legislatore con la articolata definizione - nella disciplina definita nel d.l. n. 220 del 2003 così come interpretata dal diritto vivente - del sistema della tutela giurisdizionale in ambito sportivo.

Richiamando per il resto quanto già ampiamente esposto nella citata sentenza, è sufficiente sottolineare di seguito alcuni profili la cui trattazione è sollecitata dalle argomentazioni svolte nell'ordinanza di rimessione.

Il primo riferimento è alla natura, per taluni profili originaria e autonoma, dell'ordinamento sportivo, che di un ordinamento giuridico presenta i tradizionali caratteri di plurisoggettività, organizzazione e normazione propria.

Nel quadro della struttura pluralista della Costituzione, orientata all'apertura dell'ordinamento dello Stato ad altri ordinamenti, anche il sistema dell'organizzazione sportiva, in quanto tale e nelle sue diverse articolazioni organizzative e funzionali, trova protezione nelle previsioni costituzionali che riconoscono e garantiscono i diritti dell'individuo, non solo come singolo, ma anche nelle formazioni sociali in cui si esprime la sua personalità (art. 2 Cost.) e che assicurano il diritto di associarsi liberamente per fini che non sono vietati al singolo dalla legge penale (art. 18). Con la conseguenza



che eventuali collegamenti con l'ordinamento statale, allorché i due ordinamenti entrino reciprocamente in contatto per intervento del legislatore statale, devono essere disciplinati tenendo conto dell'autonomia di quello sportivo e delle previsioni costituzionali in cui essa trova radice.

Per altro verso, la disciplina legislativa di meccanismi di collegamento, anche diretto, fra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento statale trova un limite nel necessario rispetto dei principi e dei diritti costituzionali.

La regolamentazione statale del sistema sportivo deve dunque mantenersi nei limiti di quanto risulta necessario al bilanciamento dell'autonomia del suo ordinamento con il rispetto delle altre garanzie costituzionali che possono venire in rilievo, fra le quali vi sono - per quanto qui interessa trattando della giustizia nell'ordinamento sportivo - il diritto di difesa e il principio di pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale presidiati dagli artt. 24, 103 e 113 Cost.

In termini concreti tutto ciò fa sì che la tutela dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, se non può evidentemente comportare un sacrificio completo della garanzia della protezione giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, può tuttavia giustificare scelte legislative che, senza escludere tale protezione, la confermino in modo da evitare intrusioni con essa "non armoniche", come il legislatore ha valutato che fosse, nel caso in esame, la tutela costitutiva.

Con la sentenza n. 49 del 2011, come visto, questa Corte ha adottato una pronuncia adeguatrice che individua nell'interpretazione offerta dal diritto vivente la «chiave di lettura» della normativa sottoposta al suo esame, idonea a fugare il dubbio, giustificato dal dato letterale della norma censurata, che essa precluda ogni forma di protezione giurisdizionale. In base a tale ricostruzione il giudice amministrativo può comunque conoscere delle questioni disciplinari che riguardano diritti soggettivi o interessi legittimi, poiché l'esplicita riserva a favore della giustizia sportiva, se esclude il giudizio di annullamento, non intacca tuttavia la facoltà di chi ritenga di essere stato leso nelle sue posizioni soggettive, ivi comprese quelle di interesse legittimo, di agire in giudizio per ottenere il risarcimento del danno. A tali fini non opera infatti la riserva a favore della giustizia sportiva, davanti alla quale del resto la pretesa risarcitoria non potrebbe essere fatta valere.

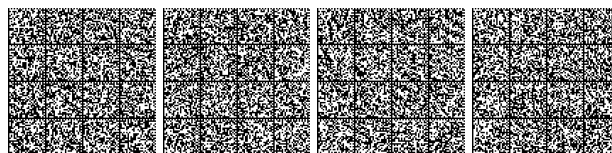
Questa scelta interpretativa, costituzionalmente orientata, si fonda su una valutazione di non irragionevolezza del bilanciamento effettuato dal legislatore, che ha escluso «la possibilità dell'intervento giurisdizionale maggiormente incidente sull'autonomia dell'ordinamento sportivo» (punto 4.5. del Considerato in diritto) e limitato l'intervento stesso alla sola tutela per equivalente di situazioni soggettive coinvolte in questioni nelle quali l'autonomia e la stabilità dei rapporti costituisce di regola dimensione prioritaria rispetto alla tutela reale in forma specifica, per il rilievo che i profili tecnici e disciplinari hanno nell'ambito del mondo sportivo. Ambito nel quale, invero, le regole proprie delle varie discipline e delle relative competizioni si sono formate autonomamente secondo gli sviluppi propri dei diversi settori e si connotano normalmente per un forte grado di specifica tecnicità che va per quanto possibile preservato.

3.2.3.- Deve essere poi respinta la tesi del carattere costituzionalmente necessitato della tutela demolitoria degli interessi legittimi, dal quale il rimettente desume l'incompatibilità con gli artt. 103 e 113 Cost. di qualsiasi limitazione legislativa di tale forma di tutela giurisdizionale contro gli atti e i provvedimenti della pubblica amministrazione.

Come questa Corte ha già avuto modo di affermare, se è fuor di dubbio che i principi fondamentali del nostro sistema costituzionale espressi dagli artt. 24 e 113 Cost. devono avere applicazione rigorosa a garanzia delle posizioni giuridiche dei soggetti che ne sono titolari, ciò non significa che il citato art. 113 Cost., correttamente interpretato, sia diretto ad assicurare in ogni caso e incondizionatamente una tutela giurisdizionale illimitata e invariabile contro l'atto amministrativo, spettando invece al legislatore ordinario un certo spazio di valutazione nel regolarne modi ed efficacia (sentenze n. 100 del 1987, n. 161 del 1971 e n. 87 del 1962). Ancora più precisamente, questa Corte ha affermato che «[i]l [...] secondo comma dell'art. 113 non può essere interpretato senza collegarlo col comma che lo segue immediatamente e che contiene la norma, secondo la quale la legge può determinare quali organi di giurisdizione possano annullare gli atti della pubblica Amministrazione nei casi e con gli effetti previsti dalla legge medesima. Il che sta a significare che codesta potestà di annullamento non è riconosciuta a tutti indistintamente gli organi di giurisdizione, né è ammessa in tutti i casi, e non produce in tutti i casi i medesimi effetti» (sentenza n. 87 del 1962). Ciò, fermo restando naturalmente che, affinché il precetto costituzionale di cui agli artt. 24 e 113 Cost. possa dirsi rispettato, è comunque «indispensabile [...] che la norma, la quale si discosti dal modello accolto in via generale per l'impugnazione degli atti amministrativi, sia improntata a ragionevolezza e adeguatezza» (sentenza n. 100 del 1987).

3.2.4. Le limitazioni alla tutela giurisdizionale - delle quali il rimettente si duole sottolineando la mancanza di un rimedio di integrale ripristino della posizione soggettiva compromessa - non solo restano, come appena visto, nell'ambito di ciò che è costituzionalmente tollerabile in esito al descritto bilanciamento, ma non sono comunque ignote al sistema normativo.

Come ricordato anche nella sentenza n. 49 del 2011 (punto 4.5. del Considerato in diritto, dove si menziona il disposto dell'art. 2058 del codice civile, richiamato dall'art. 30 cod. proc. amm.), l'esclusione della tutela costitutiva di annullamento e la limitazione della protezione giurisdizionale al risarcimento per equivalente non è un'opzione



sconosciuta al nostro ordinamento. Si tratta, al contrario, di una scelta che corrisponde a una «tecnica di tutela assai diffusa e ritenuta pienamente legittima in numerosi e delicati comparti», tra i quali l'ambito lavoristico, come ha osservato la giurisprudenza di legittimità occupandosi proprio delle disposizioni qui censurate (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 13 dicembre 2018, n. 32358). E anche questa Corte, pronunciandosi sullo stesso tema delle tutele obbligatorie in ambito lavoristico, «ha espressamente negato che il bilanciamento dei valori sottesi agli artt. 4 e 41 Cost., terreno su cui non può non esercitarsi la discrezionalità del legislatore, imponga un determinato regime di tutela (sentenza n. 46 del 2000, punto 5. del Considerato in diritto)», riconoscendo che «[i]l legislatore ben può, nell'esercizio della sua discrezionalità, prevedere un meccanismo di tutela anche solo risarcitorio-monetario (sentenza n. 303 del 2011), purché un tale meccanismo si articoli nel rispetto del principio di ragionevolezza» (sentenza n. 194 del 2018).

D'altro canto, se, come appena visto, il risarcimento rappresenta in linea generale una forma in sé non inadeguata di protezione delle posizioni dei soggetti colpiti dalle sanzioni sportive, non va trascurato il rilievo che assume, nell'ambito di una vicenda connotata pubblicisticamente quale quella in esame, l'accertamento incidentale condotto dal giudice amministrativo sulla legittimità dell'atto, di cui anche gli organi dell'ordinamento sportivo non possono non tenere conto.

L'esclusione della tutela costitutiva non comporta di regola conseguenze costituzionalmente inaccettabili nemmeno sul piano della adeguatezza della tutela cautelare, nel senso dell'impossibilità di ottenere la sospensione interinale dell'efficacia degli atti di irrogazione delle sanzioni disciplinari sportive. L'esigenza di protezione provvisoria delle pretese fatte valere in giudizio, ricadente essa stessa nell'ambito di operatività delle garanzie offerte dagli artt. 24, 103 e 113 Cost., può trovare invero una risposta nei caratteri di atipicità e ampiezza delle misure cautelari a disposizione di tale giudice - che in base all'art. 55 cod. proc. amm. può adottare le «misure cautelari [...] che appaiono, secondo le circostanze, più idonee ad assicurare interinalmente gli effetti della decisione sul ricorso» - e nella possibilità che in questo ambito vengano disposte anche ingiunzioni a pagare somme in via provvisoria.

3.3.- In secondo luogo, il TAR rimettente chiede espressamente un riesame della questione già decisa da questa Corte nella citata sentenza n. 49 del 2011, sull'assunto che permarrebbero profili di contrasto con l'art. 24 Cost. letto in combinato disposto con gli stessi artt. 103 e 113 Cost., perché la sentenza n. 49 del 2011 avrebbe riconosciuto la «equipollenza» tra le due forme di tutela, caducatoria e risarcitoria, in mancanza di un principio generale dell'ordinamento che lo consenta e di una «espressa scelta» del legislatore, che dovrebbe avere comunque natura eccezionale.

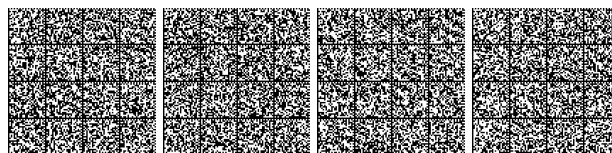
In questa prospettiva i motivi di censura si risolvono in una critica alla pronuncia di questa Corte nella parte in cui ha giudicato conforme a Costituzione un assetto normativo che, in base al diritto vivente, riconosce al destinatario della sanzione la sola tutela risarcitoria. La critica tende, in definitiva, a dimostrare che le disposizioni censurate, anche se interpretate nel senso accolto dalla sentenza n. 49 del 2011, violerebbero l'art. 24 Cost., riconoscendo una tutela che non equivale a quella caducatoria, sia per la diversità del bene della vita conseguibile ope iudicis, giacché con l'annullamento di una sanzione disciplinare non ancora eseguita si può ottenere il completo ripristino della situazione soggettiva compromessa, anziché una «prestazione diversa da quella originaria», sia per l'aggravio dell'onere probatorio da assolvere ai fini del risarcimento del danno, avente per oggetto gli elementi costitutivi dell'illecito civile.

Il giudice *a quo* muove da una lettura non corretta della sentenza n. 49 del 2011, la quale non afferma la «equipollenza» tra le due tutele, ma si limita a escludere che la mancanza di un giudizio di annullamento sia di per sé in contrasto con quanto previsto dall'art. 24 Cost., in quanto la disciplina in discussione riconosce all'interessato, secondo il diritto vivente, «una diversificata modalità di tutela giurisdizionale». La sentenza prende le mosse dall'espresso presupposto che la forma di tutela per equivalente sia sicuramente diversa rispetto a quella in via generale attribuita al giudice amministrativo, ma giudica il rimedio risarcitorio di regola idoneo a garantire un'attitudine riparatoria adeguata (punto 4.5. del Considerato in diritto).

La soluzione non si fonda dunque su una presunta equiparazione dei due rimedi, che all'evidenza non sussiste, ma, come ripetuto più volte, sulla non irragionevolezza dello specifico limite legislativo posto alla tutela delle posizioni soggettive lese, la cui introduzione non deve ritenersi in assoluto preclusa dalle norme costituzionali che garantiscono il diritto di difesa e il principio di effettività della tutela giurisdizionale.

Per tutte le ragioni già esposte sopra, non è quindi pertinente il richiamo, operato dal giudice *a quo*, alla natura generale della tutela caducatoria di fronte all'invalidità degli atti amministrativi, e alla prospettata eccezionalità delle disposizioni che ne prevedono la sostituzione con quella risarcitoria. E del resto è lo stesso giudice *a quo* che, nell'ipotizzare che alla tutela generale di annullamento possa sostituirsi il risarcimento del danno, sia pure per scelta legislativa eccezionale, finisce per presupporre che la prima non ha natura costituzionalmente inderogabile.

4.- In conclusione, le questioni non sono fondate sotto nessuno dei profili prospettati dal rimettente.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, lettera b), e 2, del decreto-legge 19 agosto 2003, n. 220 (Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva), convertito, con modificazioni, nella legge 17 ottobre 2003, n. 280, sollevate dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, in riferimento agli artt. 24, 103 e 113 della Costituzione, 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*Daria de PRETIS, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 25 giugno 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190160

N. 161

Sentenza 19 marzo - 27 giugno 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Agricoltura - Attuazione della delega al Governo per il riordino dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura - Separazione delle funzioni di organismo di coordinamento e di organismo pagatore - Imposizione alle Regioni e agli enti regionali con funzioni di organismo pagatore dell'obbligo di avvalersi dei servizi del Sistema informativo agricolo nazionale.

- Decreto legislativo 21 maggio 2018, n. 74 (Riorganizzazione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura - AGEA e per il riordino del sistema dei controlli nel settore agroalimentare, in attuazione dell'articolo 15 della legge 28 luglio 2016, n. 154), art. 1, comma 3, e artt. 2, 3, 4, 8 e 15, comma 5, nonché l'intero testo.

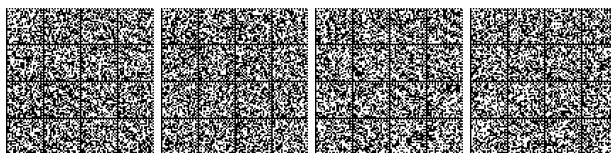
LA CORTE COSTITUZIONALE

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. 1, comma 3, e degli artt. 2, 3, 4, 8 e 15, comma 5, nonché dell'intero testo, del decreto legislativo 21 maggio 2018, n. 74 (Riorganizzazione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura - AGEA e per il riordino del sistema dei controlli nel settore agroalimentare, in attuazione dell'articolo 15, della legge 28 luglio 2016, n. 154), promosso dalla Regione Veneto, con ricorso notificato il 21-23 agosto 2018, depositato in cancelleria il 23 agosto 2018, iscritto al n. 52 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2018.

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

udito nella udienza pubblica del 19 marzo 2019 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi gli avvocati Andrea Manzi e Ezio Zanon per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso iscritto al n. 52 reg. ric. del 2018, la Regione Veneto ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, e degli artt. 2, 3, 4 e 8, nonché dell'art. 15, comma 5, del decreto legislativo 21 maggio 2018, n. 74 (Riorganizzazione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura - AGEA e per il riordino del sistema dei controlli nel settore agroalimentare, in attuazione dell'articolo 15, della legge 28 luglio 2016, n. 154), oltre che dell'intero decreto legislativo medesimo.

La ricorrente chiede, inoltre, a questa Corte di decidere, «ove necessario, sui motivi di impugnazione dell'art. 15 della legge n. 154 del 2016, che si devono intendere qui interamente riproposti, previa rimessione nei termini di cui all'art. 127 Cost.»; disporre, «ove necessario, per effetto del combinato disposto degli artt. 91 e 92 del decreto legislativo n. 104/2010, dell'art. 22 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e 395, comma 1, nn. 1) e 4) c.p.c. la revocazione della decisione [di questa Corte] n. 139 del 2018, considerando nell'eventuale fase rescissoria, come integralmente riproposti i motivi di impugnazione del giudizio R.G. 65/2016»; sollevare, «[i]n subordine e in via alternativa, sempre ove necessario, [...] questione incidentale di costituzionalità avverso l'art. 18 della legge 11 marzo 1953, n. 87 nella parte in cui non prevede la possibilità di impugnare le decisioni della Corte costituzionale nel caso in cui si presenti un vizio revocatorio ex art. 395, comma 1, nn. 1 e 4) c.p.c.».

1.1.- La Regione espone che, con ricorso iscritto al n. 65 del reg. ric. 2016, aveva proposto in via principale questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto, tra l'altro, l'art. 15, commi 1, 2, lettera d), e 5, della legge 28 luglio 2016, n. 154 (Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale), per violazione degli artt. 97, 117, quarto comma, e 118 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

In particolare, a parere della Regione ricorrente, la delega legislativa, nel prevedere, nell'ambito della rinnovazione del modello di coordinamento degli organismi pagatori a livello regionale, quali criteri direttivi «l'introduzione di un modello organizzativo omogeneo, l'uniformità dei costi di gestione del sistema tra i diversi livelli regionali e l'uniformità delle procedure e dei sistemi informativi tra i diversi livelli», sarebbe andata oltre i limiti afferenti alla esplicitata finalità di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica, finalità anzi compromessa dalla disposizione stessa. Quest'ultima, infatti, sarebbe stata tesa a realizzare un livellamento organizzativo, procedurale e di spesa tra i diversi livelli regionali, senza tener conto delle loro specificità e peculiarità, determinando l'effetto distorsivo per cui, ove essi presentassero caratteristiche di eccellenza sotto il profilo organizzativo, gestorio e finanziario, come nel caso della Regione Veneto, avrebbero dovuto comunque adeguarsi ai nuovi parametri previsti dalla legislazione statale, pur se «qualitativamente» inferiori, con la conseguente lesione in termini non solo di efficienza amministrativa, ma anche sotto il profilo economico-finanziario, accrescendo la correlata voce di spesa pubblica, con violazione dunque sia del principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost. che degli artt. 81 e 119 Cost.

L'imposizione di modelli organizzativi e procedurali prevista nella delega legislativa in esame avrebbe inoltre determinato un'invasione delle competenze affidate alle Regioni in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale e in materia di agricoltura, con violazione degli artt. 117, quarto comma, e 118 Cost.

Inoltre, la previsione, quale unico strumento di concertazione intergovernativa, di un mero parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, da rendere nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione di ciascun schema di decreto legislativo, decorso il quale il Governo



era abilitato a procedere, avrebbe determinato, sia per il carattere “debole” dell’intervento della conferenza intergovernativa sia per l’esiguità del termine previsto, la violazione del principio di leale collaborazione di cui all’art. 120 Cost.

1.1.1.- La Regione ricorda che il ricorso iscritto al n. 65 del reg. ric. 2016 è stato deciso con sentenza n. 139 del 2018, nella quale si è rilevato che, «come segnalato dalla Regione ricorrente nella propria memoria depositata il 17 aprile 2018 e dall’Avvocatura generale dello Stato in udienza [tenutasi l’8 maggio 2018], nonostante il decorso del termine legislativamente previsto, non è stato dato seguito alla delega». Questa Corte ha pertanto dichiarato l’inammissibilità della questione di legittimità costituzionale per sopravvenuta carenza di interesse a coltivare il ricorso.

Viene però rilevato che, in realtà, la delega legislativa è stata esercitata dal Governo giusta deliberazione del 16 maggio 2018, e ciò legittimamente in quanto il termine per l’esercizio del potere delegato, per effetto del comma 5 dell’art. 15 della legge n. 154 del 2016, era stato prorogato *ex lege* di tre mesi, spostando in tal modo al 25 maggio 2018 l’esaurimento del potere legislativo delegato.

La Regione sostiene quindi che la predetta pronuncia è fondata «su uno stato di fatto smentito dal successivo comportamento difforme del Governo».

Tanto premesso, la ricorrente - pur asserendo di concentrare le proprie censure sul d.lgs. n. 74 del 2018, in quanto reputa che esso presenti vizi di legittimità costituzionale, sostanziali e procedurali, propri - afferma che esso risulta viziato anche in via derivata per effetto dei limiti e criteri direttivi della legge delega, oggetto di un’impugnazione decisa in rito e non nel merito.

Sulla base di tale considerazione la Regione Veneto evidenzia di avere interesse a una pronuncia di merito in ordine alla legittimità costituzionale della legge delega n. 154 del 2016, previa rimessione nei termini di cui all’art. 127 Cost., essendo essa decaduta dagli stessi per effetto della dichiarata inammissibilità, senza che alcun addebito di colpa possa essere mossa alla stessa, o, altrimenti, previa revocazione della sentenza n. 139 del 2018, in applicazione del combinato disposto degli artt. 91 e 92 dell’Allegato 1 (Codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell’articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), dell’art. 22 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), e dell’art. 395, primo comma, numeri 1) e 4), del codice di procedura civile, anche, se necessario - e cioè qualora tali disposizioni fossero ritenute non compatibili con il giudizio costituzionale -, in seguito a declaratoria di illegittimità costituzionale dell’art. 18 della legge n. 87 del 1953, nella parte in cui non prevede la revocazione delle decisioni della Corte costituzionale nei giudizi in via principale, ove le stesse siano frutto di un errore di fatto o di dolo di una delle parti, che ha precluso la pronuncia sul merito del ricorso.

1.2.- Tanto premesso, la ricorrente si sofferma sulle censure specificamente mosse avverso le disposizioni del d.lgs. n. 74 del 2018.

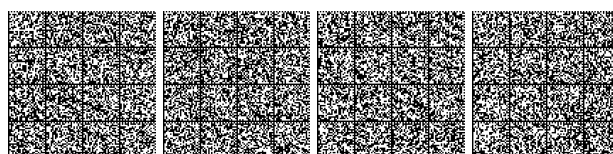
1.2.1.- L’art. 15, comma 5, viene impugnato per violazione degli artt. 76, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 120 Cost.

La Regione sostiene che tale disposizione - la quale prevede che: «Per l’esercizio delle funzioni e dei compiti di cui al presente decreto, ivi compresi i controlli preventivi integrati effettuati mediante telerilevamento previsti dalla normativa dell’Unione europea, l’Agenzia e gli altri organismi pagatori riconosciuti si avvalgono dei servizi del SIAN» - conferma tutti i dubbi di legittimità costituzionale sollevati nel giudizio promosso avverso la legge delega sotto il profilo della lesione dell’autonomia organizzativa regionale e, dunque, della violazione degli artt. 117, quarto comma, e 118 Cost.

E ciò in quanto si impone a tutti gli organismi pagatori riconosciuti e, dunque, anche a quelli regionali, di esercitare tutte le proprie funzioni e compiti avvalendosi dei servizi del Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN).

La disposizione di legge statale travalicherebbe, dunque, i confini del coordinamento informativo e dello strumento di garanzia di uniformità di linguaggio e si porrebbe quale misura organizzativa e funzionale eteroimposta e vincolante l’organizzazione delle Regioni e degli enti regionali, ledendo, pertanto, la competenza regionale in materia di ordinamento e organizzazione regionale oltreché la competenza regionale in materia di agricoltura, in tal guisa violando gli artt. 117, quarto comma, e 118 Cost.

Si sottolinea, poi, che la Regione Veneto è da tempo dotata di un proprio organismo pagatore che utilizza un proprio sistema informativo, predisposto per l’esercizio delle funzioni proprie e correlato per flussi informativi con il SIAN. Pertanto, la disposizione impugnata violerebbe, oltre che gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., anche l’art. 97 Cost. non garantendo la possibilità da parte delle Regioni e degli enti strumentali delle stesse, cui sia affidato il ruolo di organismo pagatore regionale, di scegliere di non avvalersi, nell’esercizio delle proprie funzioni, del SIAN e di utilizzare un sistema informativo proprio, anche ove quest’ultimo risulti più efficiente e funzionale al perseguimento del pubblico interesse.



Infine - e ferma restando l'illegittimità costituzionale derivante dal vizio procedimentale in precedenza esposto nella ricostruzione dei motivi di impugnazione della legge delega (che importerebbe una violazione dell'art. 76 Cost.) - sarebbe ravvisabile la violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., per «la solo apparente concertazione collaborativa svolta in termini solo formali di intesa, ma invero alla stregua di un mero parere».

1.2.2.- Viene altresì sostenuta l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3, 2, 3, 4 e 8 del d.lgs. n. 74 del 2018, e, conseguentemente, dell'intero decreto legislativo medesimo per violazione degli artt. 76, 97, 117, primo e quarto comma, 118 e 120 Cost.

L'art. 1 del d.lgs. n. 74 del 2018, al comma 3, dispone che l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) «assicura la separazione tra le funzioni di organismo di coordinamento e di organismo pagatore».

La Regione - dopo un succinto excursus delle molteplici funzioni attribuite dal decreto legislativo ad AGEA quale organismo di coordinamento - sostiene che esse andrebbero oltre i confini tracciati dalla normativa unionale e, soprattutto in materia di vigilanza e controllo oltreché armonizzazione ai fini dell'uniformità comportamentale degli organismi pagatori regionali, avrebbero richiesto un esercizio formalmente e sostanzialmente separato rispetto alle funzioni di organismo pagatore.

Ricorda quindi che, come indicato dallo stesso art. 4 del regolamento (UE) n. 908/2014 della Commissione, del 6 agosto 2014, recante modalità di applicazione del regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda gli organismi pagatori e altri organismi, la gestione finanziaria, la liquidazione dei conti, le norme sui controlli, le cauzioni e la trasparenza, l'«organismo pagatore può svolgere il ruolo di organismo di coordinamento, purché le due funzioni siano nettamente distinte», e ciò in omaggio alla necessità di evitare commistioni e sovrapposizioni di esercizio tra funzioni interferenti che devono essere affidate alle cure di organismi distinti ed autonomi.

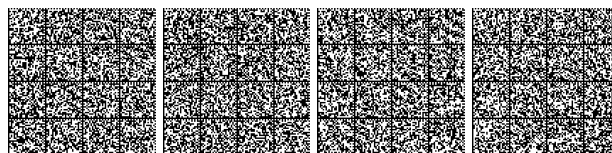
Sarebbe dunque ravvisabile la violazione della disposizione unionale e, conseguentemente, dell'art. 117, primo comma, Cost., la quale si riverbererebbe in una lesione dell'autonomia organizzativa e gestionale regionale e degli organismi pagatori regionali, i quali verrebbero a soffrire gli effetti negativi derivanti dalla commistione di funzioni di coordinamento, di vigilanza e di gestione degli aiuti, e si rifletterebe, altresì, in una elisione della competenza regionale in materia di agricoltura, con conseguente violazione degli artt. 117, quarto comma, e 118 Cost.

La sovrapposizione funzionale prevista dal decreto legislativo delegato, infatti, sarebbe idonea a determinare effetti distorsivi tali da «alterare il sistema relazionale tra organismo di coordinamento e di controllo e organismi pagatori e tra organismi pagatori regionali e AGEA», con inevitabili ripercussioni sull'efficienza dello stesso sistema, in contrasto con l'art. 97 Cost.

Tale criticità, del resto, sarebbe stata fotografata dal parere espresso dalla Commissione 9a (Agricoltura e produzione agroalimentare) del Senato della Repubblica, ove si subordinerebbe l'assenso parlamentare alla predisposizione di modifiche idonee a garantire «una piena garanzia dell'indipendenza e della separazione delle funzioni che la nuova AGEA è chiamata a svolgere, in quanto soggetto erogatore degli aiuti, e nella veste di soggetto deputato all'espletamento dei controlli: il principio di terzietà impone infatti specifiche garanzie». La Regione asserisce che tali osservazioni, per il loro contenuto puntuale e normogenetico, potrebbero considerarsi delle autentiche condizioni, in quanto evidenziano elementi critici da sciogliere nello stesso decreto legislativo e, lungi dall'essere mere constatazioni, si atteggierebbero alla stregua di «autentici suggerimenti/indicazioni, volti a incidere sulla formazione della volontà legislativa delegata».

Il mancato compimento del dialogo codecisorio previsto dalla legge di delega -individuato dalla ricorrente nel mancato adeguamento dello schema di decreto delegato alle predette osservazioni e nella mancata ritrasmissione dello schema rivisitato alla Commissione del Senato - determinerebbe dunque un vizio di legittimità del decreto delegato, confermato dal fatto che le garanzie richieste nel parere non sembrerebbero essere state introdotte nel decreto legislativo, il quale soffrirebbe dunque sia del vizio di legittimità derivante dalla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., sia dell'ulteriore vizio consistente nella violazione dell'art. 76 Cost. Di fronte alla condizione posta dalla Commissione parlamentare non si sarebbe, infatti, svolto l'*iter* procedimentale rafforzato previsto dalla legge delega, radicando una violazione che si riverbererebbe «in acto e non solo in potentia in una lesione della competenza regionale sia sotto il profilo della elisione dell'autonomia organizzativa sia della lesione della materia agricoltura e, in particolare dell'attività di gestione dei fondi agricoli».

La Regione sottolinea, infine, che l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, e degli artt. 2, 3, 4 e 8 del d.lgs. n. 74 del 2018 ingenererebbe «un effetto caducante sull'intera geometria funzionale del decreto legislativo, stante il necessario venir meno di ogni disposizione dell'atto avente forza di legge che comporti un'indebita commistione delle funzioni di organismo pagatore e di coordinamento/vigilanza», e conclude chiedendo - qualora questa Corte non condividesse tale impostazione secondo cui il predetto effetto caducatorio dovrebbe considerarsi quale conseguenza necessaria della pronuncia demolitoria richiesta con riferimento alle singole disposizioni - di estendere l'impugnazione all'intero testo del d.lgs. n. 74 del 2018, stante la inscindibilità delle disposizioni impugnate rispetto alle altre norme dello stesso.



2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito deducendo l'infondatezza delle censure prospettate dalla Regione Veneto e, al contempo, chiedendo, con riferimento a quanto contenuto a pagina 8, punto 7), del ricorso regionale, la cancellazione della frase «potrebbe far trasmutare il carattere non intenzionale di tale condotta in una vera e propria sorta di dolo».

L'Avvocatura generale sostiene l'inammissibilità della richiesta di rimessione in termini per l'impugnazione dell'art. 15 della legge delega n. 154 del 2016, in quanto, stante il carattere del giudizio in via principale di giudizio a disponibilità delle parti, l'inammissibilità per sopravvenuta carenza di interesse a coltivare il ricorso, ravvisabile quando una pronuncia ablatoria non è idonea a soddisfare l'interesse del ricorrente, avrebbe effetti preclusivi ai fini di una possibile ripresentazione del ricorso.

Né sarebbe sostenibile - prosegue l'Avvocatura - a sostegno della richiesta di rimessione in termini «un'incolpevole decadenza della parte dai termini processuali», posto che la stessa Regione, nella memoria del 16 aprile 2018, depositata il successivo 17 aprile, aveva evidenziato che non le constava l'avvenuta adozione del decreto attuativo della legge delega, dato peraltro non smentito all'udienza dell'8 maggio 2018, con richiesta di cessazione della materia del contendere.

Inammissibile sarebbe altresì la richiesta di revocazione della sentenza n. 139 del 2018, stante il dettato preclusivo dell'art. 137, terzo comma, Cost., che esclude qualsiasi tipo di impugnazione delle decisioni della Corte.

Quanto al merito delle censure, viene rilevato che, pur rientrando la materia agricoltura nell'ambito della competenza residuale delle Regioni, verrebbero in rilievo materie di competenza legislativa esclusiva statale, di cui alle lettere a) ed s) del secondo comma dell'art. 117 Cost.

3.- In data 26 febbraio 2019 la Regione Veneto ha depositato memoria, ribadendo le proprie argomentazioni, soffermandosi in particolare sull'ammissibilità della richiesta di revocazione, soprattutto in base alla considerazione che oggetto della stessa sarebbe una pronuncia di rito.

Considerato in diritto

1.- Con ricorso iscritto al n. 52 reg. ric. del 2018, la Regione Veneto ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 5, del decreto legislativo 21 maggio 2018, n. 74 (Riorganizzazione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura - AGEA e per il riordino del sistema dei controlli nel settore agroalimentare, in attuazione dell'articolo 15, della legge 28 luglio 2016, n. 154), per violazione degli artt. 76, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 della Costituzione e del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., nonché dell'art. 1, comma 3, e degli artt. 2, 3, 4 e 8, e, conseguentemente, dell'intero decreto legislativo medesimo, per violazione degli artt. 76, 97, 117, primo e quarto comma, 118 Cost. e del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

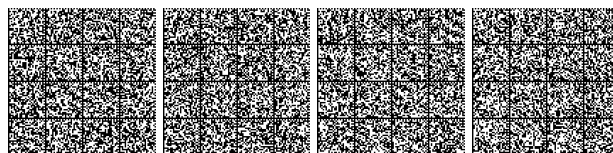
La ricorrente chiede, inoltre, a questa Corte di:

- decidere, «ove necessario, sui motivi di impugnazione dell'art. 15 della legge n. 154 del 2016, che si devono intendere qui interamente riproposti, previa rimessione nei termini di cui all'art. 127 Cost.»;

- disporre, «ove necessario, per effetto del combinato disposto degli artt. 91 e 92 del decreto legislativo n. 104/2010, dell'art. 22 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e 395, comma 1, nn. 1) e 4) c.p.c., la revocazione della decisione [di questa Corte] n. 139 del 2018, considerando nell'eventuale fase rescissoria, come integralmente riproposti i motivi di impugnazione del giudizio R.G. 65/2016»;

- sollevare, «in subordine e in via alternativa, sempre ove necessario, [...] questione incidentale di costituzionalità avverso l'art. 18 della legge 11 marzo 1953, n. 87 nella parte in cui non prevede la possibilità di impugnare le decisioni della Corte costituzionale nel caso in cui si presenti un vizio revocatorio ex art. 395, comma 1, nn. 1 e 4) c.p.c.».

2.- Premesso che l'interesse prioritario della Regione - come dalla stessa sottolineato anche in udienza - verte sull'esame delle questioni avverso l'impugnato decreto legislativo, queste ultime vanno affrontate preliminarmente, secondo l'ordine formulato dalla ricorrente. Questa - come emerge con chiarezza dalle conclusioni e come può evincersi dal corpo motivazionale del ricorso - in via principale chiede che venga dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, e degli artt. 2, 3, 4 e 8, nonché dell'art. 15, comma 5, del d.lgs. n. 74 del 2018, oltre che dell'intero decreto legislativo medesimo, e, come sopra riportato, solo «ove necessario», chiede alla Corte di pronunciarsi sulle ulteriori istanze relative all'art. 15 della legge 28 luglio 2016, n. 154 (Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale).



3.- Una prima censura che coinvolge l'intero decreto legislativo è relativa all'art. 76 Cost., la cui violazione è prospettata sotto due profili:

1) mancata acquisizione del parere della XIII Commissione (Agricoltura) della Camera dei deputati con acquisizione del solo parere della Commissione 9a (Agricoltura e produzione agroalimentare) del Senato della Repubblica;

2) difetto di adeguamento alle osservazioni del parere della Commissione del Senato, con conseguente «vizio procedimentale grave e insanabile», per inosservanza della disposizione di cui al comma 6 dell'art. 15 della legge delega n. 154 del 2016, a norma del quale «[i]l Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, ritrasmette i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, per il parere definitivo delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, da rendere entro un mese dalla data di trasmissione. Decorso il predetto termine, i decreti possono essere comunque adottati in via definitiva dal Governo».

3.1.- Entrambi i profili di censura non sono fondati.

3.2.- Quanto al primo, si deve partire dalla considerazione che, secondo quanto dispone il comma 6 sopra riportato, il Governo, una volta decorso il termine normativamente previsto, era legittimato ad adottare il decreto legislativo anche in assenza del parere delle Commissioni parlamentari e la stessa ricorrente riconosce che non intende far valere «la circostanza che il parere sia condizione di procedibilità per il Governo», insistendo sulla convinzione che, tuttavia, la sua assenza «abbia impedito che si potesse svolgere quel dialogo concertativo tra esecutivo e legislativo considerato dalla legge delega quale condicio sine qua non per il legittimo esercizio della delega legislativa».

Senonché ciò rende la censura contraddittoria poiché prevedere che il decorso del tempo legittimi il Governo ad adottare il decreto legislativo anche in assenza dell'acquisizione dei pareri comporta il carattere non necessario del dialogo.

3.3.- Il secondo profilo di censura, invece, parte da un'errata lettura del parere della Commissione del Senato e della sua portata.

La ricorrente, in maniera apodittica, sostiene che il parere è stato espresso in modo favorevole ma subordinatamente all'accoglimento delle «osservazioni», repute «condizionanti il carattere favorevole del parere».

In realtà, come chiarito anche nel documento di analisi dell'Ufficio Valutazione Impatto del Senato del dicembre 2017, nella prassi delle commissioni parlamentari vi è una netta distinzione tra le osservazioni e le condizioni: mentre queste ultime rappresentano una richiesta di modifica alla quale la commissione annette una specifica importanza, subordinandovi il rilascio del parere favorevole, le prime si sostanziano in mere indicazioni al Governo e sono pertanto prive di carattere vincolante.

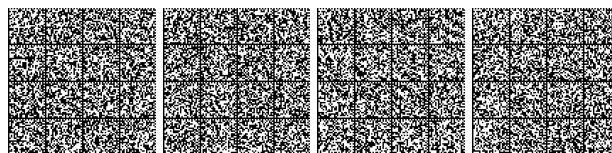
Del resto, la negazione della natura sostanziale di condizioni nel caso in esame emerge chiaramente dallo stesso tenore dell'atto adottato dalla Commissione del Senato, la quale, «valutata la conformità al principio di delega che concerne la garanzia dell'indipendenza del soggetto erogatore rispetto al sistema dei controlli nel settore agroalimentare», esprime parere favorevole con osservazioni, nonché dai resoconti della medesima Commissione, dai quali si evince che non sono emersi particolari dubbi sulle disposizioni dello schema di decreto delegato sottoposto a parere.

A ciò si aggiunga che le stesse formule adottate sono espressione di indirizzi generali o di principi, pienamente coerenti con la natura delle osservazioni.

4.- Non sono fondate neanche le censure mosse avverso l'art. 15, comma 5, del d.lgs. n. 74 del 2018 in riferimento agli artt. 97, 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost.

4.1.- La ricorrente sostiene che la disposizione impugnata - prevedendo, nell'ambito della riorganizzazione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA), che l'Agenzia e gli altri organismi pagatori riconosciuti si avvalgono dei servizi del Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN) - violerebbe gli artt. 117, quarto comma, e 118 Cost., in quanto l'imposizione di un sistema informativo nazionale in materia agricola alle Regioni ed agli enti regionali, per l'esercizio delle proprie funzioni gestorie ed amministrative, travalicherebbe la competenza statale in materia di coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, determinando un'invasione delle competenze affidate alle Regioni in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale; gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, nonché l'art. 97 Cost., in quanto precluderebbe alle Regioni ed agli enti strumentali delle stesse, cui sia affidato il ruolo di organismo pagatore regionale, la possibilità di scegliere di non avvalersi, nell'esercizio delle proprie funzioni, del SIAN e di utilizzare un sistema informativo proprio, anche ove quest'ultimo risulti più efficiente e funzionale al perseguimento del pubblico interesse.

4.2.- Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, occorre preliminarmente individuare l'ambito materiale al quale vanno ascritte le disposizioni impugnate, tenendo conto della loro *ratio*, oltre che della finalità del contenuto e dell'oggetto della disciplina (*ex multis*, sentenze n. 32 del 2017, n. 175 e n. 158 del 2016; n. 245 del 2015).



Questa Corte - pronunciandosi, con la sentenza n. 139 del 2018, sulla questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 7 della legge n. 154 del 2016, relativo alla gestione informatica dei procedimenti inerenti all'agricoltura e all'acquacoltura biologiche e all'obbligo di attivare i sistemi di cooperazione applicativa della pubblica amministrazione necessari a garantire il flusso delle informazioni tra i sistemi informativi regionali e il Sistema informativo per il biologico (SIB) - ha ricordato che la competenza statale nella materia relativa al «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione [...] locale» (art. 117, secondo comma, lettera r, Cost.) concerne le disposizioni strumentali per assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione (nello stesso senso, tra le altre, sentenze n. 284 e n. 251 del 2016, n. 23 del 2014 e n. 46 del 2013).

È evidente che anche la disciplina in esame costituisce espressione della medesima competenza legislativa esclusiva statale, cosicché le sfere di attribuzione regionale come l'agricoltura e l'organizzazione amministrativa regionale non possono che arretrare a fronte dell'indubbia esigenza di funzionalità del sistema nazionale, che può, appunto, essere assicurata solo attraverso una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei (sentenze n. 251 del 2016, n. 23 del 2014, n. 46 del 2013 e n. 17 del 2004).

4.3.- Non sussiste dunque la dedotta violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost.

4.4.- Alla luce di tali argomentazioni, va negato anche il contrasto con l'art. 97 Cost., in quanto l'utilizzo del medesimo sistema informativo serve proprio a garantire l'efficienza dell'attività della pubblica amministrazione, ed in particolare il pieno e corretto svolgimento delle funzioni e dei compiti dell'AGEA e degli altri organismi pagatori, grazie alla comunicabilità tra i diversi sistemi centrali e periferici (come affermato anche dalla sentenza n. 139 del 2018).

5.- Infondate sono anche le censure aventi ad oggetto l'art. 1, comma 3, e gli artt. 2, 3, 4 e 8 del d.lgs. n. 74 del 2018, e, conseguentemente, l'intero decreto legislativo, in riferimento agli artt. 97, 117, primo e quarto comma, e 118 Cost.

5.1.- L'art. 1 del d.lgs. n. 74 del 2018, al comma 3, dispone che l'AGEA «assicura la separazione tra le funzioni di organismo di coordinamento e di organismo pagatore», ma, ad avviso della Regione, le molteplici funzioni attribuite ad AGEA andrebbero oltre i confini tracciati dalla normativa unionale, e, soprattutto, quelle in materia di vigilanza e controllo oltreché armonizzazione ai fini dell'uniformità comportamentale degli organismi pagatori regionali, avrebbero richiesto un esercizio formalmente e sostanzialmente separato rispetto alle funzioni di organismo pagatore. La ricorrente ricorda, infatti, che, come indicato dallo stesso art. 4 del regolamento (UE) n. 908/2014 della Commissione del 6 agosto 2014, recante modalità di applicazione del regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda gli organismi pagatori e altri organismi, la gestione finanziaria, la liquidazione dei conti, le norme sui controlli, le cauzioni e la trasparenza, l'«organismo pagatore può svolgere il ruolo di organismo di coordinamento, purché le due funzioni siano nettamente distinte», e ciò in omaggio alla necessità di evitare commistioni e sovrapposizioni di esercizio tra funzioni interferenti che devono essere affidate alle cure di organismi distinti ed autonomi.

Vi sarebbe dunque una violazione della disposizione europea e, quindi, dell'art. 117, primo comma, Cost., la quale si riverbererebbe in una lesione dell'autonomia organizzativa e gestionale della Regione e degli organismi pagatori regionali, che soffrirebbero degli effetti negativi derivanti dalla commistione di funzioni, con conseguente lesione della competenza regionale in materia di agricoltura, in contrasto con gli artt. 117, quarto comma, e 118 Cost.

5.2.- Al riguardo va ricordato che la normativa evocata quale parametro interposto prevede che possono essere svolte dallo stesso soggetto le funzioni di organismo pagatore e organismo di coordinamento, purché sia garantita la separazione richiesta dalla predetta disposizione.

Ebbene il d.lgs. n. 74 del 2018 presenta una serie di disposizioni ed «accorgimenti» predisposti a tale scopo (che la Regione si limita a stigmatizzare, in maniera assertiva, come inadeguati): quella secondo cui il Direttore (figura unica verticistica dell'AGEA) coordina le diverse funzioni «garantendone la separazione» (art. 8); nonché quella che dispone l'istituzione di un Comitato tecnico composto da un direttore dell'organismo di coordinamento e dal direttore dell'organismo pagatore, oltre che da due direttori degli altri organismi pagatori riconosciuti e da due rappresentanti delle Regioni (art. 9); o, ancora, quella che impone di prevedere nel bilancio dell'Agenzia due distinte rubriche, una per l'organismo di coordinamento ed una per l'organismo pagatore, organismi che costituiscono distinti centri di responsabilità amministrativa e di costo (art. 2).

Inoltre lo stesso art. 2 espressamente prevede che «L'Agenzia assicura altresì, nell'esercizio delle sue funzioni di organismo pagatore, il rispetto dei criteri di riconoscimento previsti dall'allegato I del regolamento delegato (UE) n. 907/2014 della Commissione dell'11 marzo 2014 per quanto riguarda la ripartizione dei poteri e delle responsabilità a tutti i livelli operativi. A tal fine l'Agenzia garantisce che nessun funzionario ha contemporaneamente più incarichi in materia di autorizzazione, pagamento o contabilizzazione delle somme imputate al Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) o al Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che nessun funzionario svolge uno dei compiti predetti senza la supervisione di un secondo funzionario».



Del resto, con riferimento alle funzioni di organismo pagatore, non va sottaciuto che esse sono residuali e temporanee (riguardando, in sostanza, quelle Regioni che, ancora, non si sono dotate di un proprio organismo pagatore), come indicato dallo stesso art. 2 del d.lgs. n. 74 del 2018.

Infine, lo statuto dell'Agenzia, secondo quanto previsto dall'art. 12 del citato d.lgs., dovrà provvedere alla disciplina delle competenze degli organi ed all'istituzione di apposite strutture di controllo interno, «assicurando la separazione delle funzioni di cui all'articolo 1, comma 3».

5.3.- Va quindi esclusa la violazione della disposizione evocata quale parametro interposto e, conseguentemente, degli artt. 117, primo e quarto comma, e 118 Cost., poiché le suddette previsioni sono idonee a garantire la separazione imposta da tale normativa.

5.4.- Il rinvio allo statuto rende peraltro evidente che, se, da una parte, i principi e le regole descritti sono formalmente in linea con la normativa europea, dall'altra, essi esigono un'attuazione puntuale e rigorosa nella sede statutaria, e pertanto non vi è dubbio che la relativa adozione debba rispondere pienamente ai canoni della leale collaborazione, come emerge dal coinvolgimento della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano previsto dal citato art. 12.

5.5.- Deve essere anche escluso il contrasto con l'art. 97 Cost.

Infatti, ribaltando il ragionamento della ricorrente, si deve osservare che l'accorpamento delle funzioni di controllo e vigilanza in capo al medesimo organismo che svolge le funzioni di interlocutore unico nei confronti della Commissione europea per le questioni relative al FEAGA e al FEASR e di coordinamento degli organismi pagatori - accorpamento non precluso dalla normativa evocata dalla ricorrente e anzi auspicata dalla legge delega per quanto sopra evidenziato - è funzionale al perseguimento del buon andamento della pubblica amministrazione, in termini di efficienza ed economicità, senza determinare - per quanto detto - gli effetti distorsivi paventati dalla ricorrente.

6.- Con riferimento a tutte le impugnate disposizioni del d.lgs. n. 74 del 2018 è stata, infine, prospettata la violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. in via derivata, per effetto del vizio della legge delega - già censurato con il ricorso iscritto al n. 65 reg. ric. del 2016 proposto avverso quest'ultima - legato alla previsione, quale unico strumento di concertazione, del parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano anziché dell'intesa.

6.1.- Innanzitutto, va rigettata la censura con riferimento all'art. 15 del d.lgs. n. 74 del 2018, in quanto, come affermato dalla costante giurisprudenza costituzionale, la riconduzione alla competenza legislativa statale esclude anche ogni profilo di violazione del principio di leale collaborazione, in particolare con riguardo alla procedura di adozione dei decreti legislativi (sentenza n. 251 del 2016).

Nel caso in esame, secondo quanto sopra argomentato, si è di fronte alla prevalenza della competenza legislativa statale esclusiva. Deve, quindi, negarsi la necessità del ricorso all'intesa.

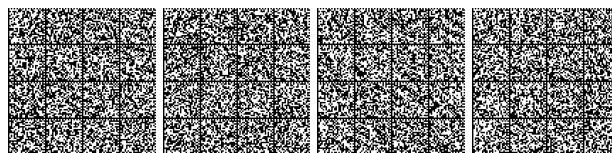
6.2.- Discorso parzialmente diverso va condotto con riferimento alla presunta violazione del principio di leale collaborazione ad opera dell'art. 1, comma 3, e degli artt. 2, 3, 4, e 8 del d.lgs. n. 74 del 2018, relativi all'assetto organizzativo dell'Agenzia.

Rispetto ad essi, infatti, ricorre un inestricabile intreccio di competenze legislative statali e regionali.

Tuttavia, va tenuto presente al riguardo che, nell'*iter* di formazione del decreto legislativo, il Governo ha, in concreto, fatto ricorso al procedimento di intesa e, contrariamente a quanto sostenuto dalla Regione nel ricorso, non in modo meramente nominalistico.

È intercorso infatti un carteggio sullo schema di decreto delegato, a conclusione del quale la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano ha sancito la mancata intesa, visti gli esiti della riunione tecnica del 9 gennaio 2018 in cui è stato raggiunto un consenso di massima sugli emendamenti presentati dalle Regioni e accolti dal MiPAAF, ad eccezione della posizione contraria del Veneto, come espressa nella nota del 19 dicembre 2017 n. 529370, consegnata nel corso dell'incontro.

Al di là di queste circostanze - che depongono per il superamento del modulo del mero parere, tramite un dialogo che va oltre, per flessibilità e bilateralità, il rigido schema della sequenza coordinata di atti unilaterali (invio dello schema da parte del Ministro, parere della Regione) - di tale modifica sostanziale dà atto la stessa Regione che, nella citata nota n. 529370 del 2017, esprime parere negativo all'intesa sullo schema di decreto legislativo in esame «[p]ur considerando che il testo dello schema di DLGS trasmesso il 14 dicembre 2017, rispetto alla bozza presentata a luglio scorso dal MiPAAF, ha accolto alcune delle osservazioni formulate dalle regioni» e «[p]ur prendendo atto che ora il Governo, probabilmente a fronte del ricorso della Regione Veneto e a delega pressoché scaduta, sottopone alla Confe-



renza lo schema di decreto delegato legislativo ai fini dell'acquisizione dell' "intesa", in luogo del prescritto parere», anche se poi aggiunge che ciò è avvenuto «comprimendo [...] i termini a disposizione delle Regioni per la valutazione dello stesso», affermazione, quest'ultima, non ulteriormente sviluppata nel giudizio.

7.- L'esame fin qui effettuato delle censure relative alla normativa delegata, come richiesto in via prioritaria dalla Regione in una corretta prospettiva sostanzialistica, comporta l'irrelevanza delle domande subordinate di revocazione della sentenza n. 139 del 2018 con cui è stata dichiarata l'inammissibilità dell'impugnazione della legge di delega, nonché delle analoghe censure proposte avverso quest'ultima.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 5, del decreto legislativo 21 maggio 2018, n. 74 (Riorganizzazione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura - AGEA e per il riordino del sistema dei controlli nel settore agroalimentare, in attuazione dell'articolo 15 della legge 28 luglio 2016, n. 154), nonché dell'art. 1, comma 3, e degli artt. 2, 3, 4 e 8, oltre che dell'intero decreto legislativo medesimo, promosse in riferimento, rispettivamente, agli artt. 76, 97, 117, terzo e quarto comma, e 118 della Costituzione nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., e agli artt. 76, 97, 117, primo e quarto comma, e 118 Cost. nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 marzo 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 giugno 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190161

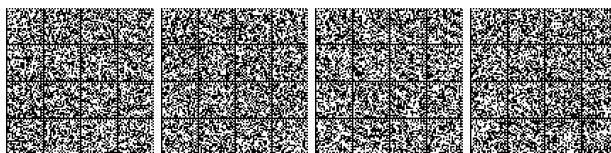
N. 162

Ordinanza 4 - 27 giugno 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Elezioni - Assemblea regionale siciliana - Casi di ineleggibilità alla carica di deputato regionale (nella specie, direttore generale di ateneo).

- Legge della Regione Siciliana 20 marzo 1951, n. 29 (Elezioni dei Deputati all'Assemblea regionale siciliana), art. 10, comma 1-bis.



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. 10, comma 1-*bis*, della legge della Regione Siciliana 20 marzo 1951, n. 29 (Elezione dei Deputati all'Assemblea regionale siciliana), promosso dal Tribunale ordinario di Palermo con ordinanza del 12 ottobre 2018, iscritta al numero 190 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti gli atti di costituzione di G. L. e F. D.D.;

udito nella udienza pubblica del 4 giugno 2019 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi gli avvocati Aristide Police e Mario Caldarera per F. D.D. e Massimo Luciani per G. L.

Ritenuto che il Tribunale ordinario di Palermo, con ordinanza del 12 ottobre 2018, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1-*bis*, della legge della Regione Siciliana 20 marzo 1951, n. 29 (Elezione dei Deputati all'Assemblea regionale siciliana), introdotto dall'art. 1, comma 2, della legge della Regione Siciliana 15 gennaio 2014, n. 4 (Norme in materia di ineleggibilità dei deputati regionali e di incompatibilità con la carica di deputato regionale e di componente della Giunta regionale);

che la disposizione in esame disciplina l'ambito soggettivo dell'ineleggibilità alla carica di deputato regionale, estendendola «[...] ai rappresentanti, agli amministratori, ai dirigenti di enti non territoriali, anche senza scopo di lucro, di società o imprese private che godono di contributi da parte della Regione nonché ai dirigenti e funzionari dipendenti della Regione»;

che tale disposizione è censurata nella parte in cui comprende fra i soggetti ineleggibili il direttore generale d'ateneo, o comunque il direttore generale dell'Università degli studi di Messina, per la particolare conformazione statutaria dei suoi poteri;

che è denunciata la violazione degli artt. 3 e 51 della Costituzione, sia perché l'ineleggibilità introdotta dalla disposizione censurata costituirebbe una limitazione irragionevole e sproporzionata del diritto fondamentale di cui all'art. 51 Cost., non sorretta da esigenze specificamente riferibili al contesto regionale siciliano, sia perché ciò determinerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto alla disciplina nazionale e regionale dell'accesso alle cariche elettive, la quale configura le medesime situazioni soggettive quali cause di incompatibilità e non di ineleggibilità;

che le questioni sono sorte nell'ambito di un giudizio in materia elettorale, promosso da tre cittadini elettori, al fine di ottenere l'accertamento dell'ineleggibilità di F. D.D. alla carica di deputato dell'Assemblea regionale siciliana, in considerazione della sua qualità di direttore generale dell'Università degli studi di Messina, ente non territoriale destinatario di contributi regionali;

che, osserva il rimettente, ai sensi dell'art. 3 del regio decreto legge 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione Siciliana), la disciplina dei requisiti di accesso alla carica di componente dell'Assemblea regionale siciliana attiene alla potestà legislativa primaria della Regione, con il limite dei principi della Costituzione e dell'ordinamento giuridico della Repubblica; peraltro, in tema di elettorato passivo, sussiste un'esigenza di tendenziale uniformità della disciplina sul piano nazionale, cosicché discipline differenziate in relazione al territorio di una Regione sarebbero legittime solo alla luce di situazioni specificamente riferite ad essa e purché la diversità di disciplina sia sorretta da motivi adeguati e ragionevoli, finalizzati alla tutela di un interesse generale (sentenze n. 143 del 2010, n. 288 del 2007, n. 438 e n. 84 del 1994, n. 463 del 1992, n. 539 del 1990 e n. 571 del 1989);



che, viceversa, la disciplina in esame sarebbe irragionevole sia per non aver ritenuto adeguata l'analoga causa di incompatibilità già prevista dall'art. 10-*quater* della stessa legge reg. Siciliana n. 29 del 1951, sia per l'ingiustificata disparità di trattamento rispetto alla disciplina dell'accesso alle cariche di rappresentanza nazionale e delle altre Regioni;

che, inoltre, le erogazioni pubbliche destinate alle università sarebbero soggette a puntuali previsioni di contabilità pubblica, nonché a controlli contabili interni ed esterni; in quanto ineludibilmente destinate ad attività scientifiche o istituzionali, esse non si presterebbero ad utilizzi clientelari, volti all'acquisizione di consenso;

che, d'altra parte, il direttore generale dell'università, pur essendo l'organo dirigenziale di vertice dell'ateneo, non farebbe parte degli organi di governo ed indirizzo e non sarebbe in grado di incidere sulle scelte di destinazione delle risorse dell'ente, né di inquinare la par condicio tra i candidati; eventuali problematiche in ordine al cumulo di cariche sarebbero già risolte con la previsione di incompatibilità;

che, ad avviso del giudice *a quo*, la disposizione censurata determinerebbe, inoltre, un'irragionevole disparità di trattamento rispetto alla disciplina dell'accesso alle cariche elettive nazionali e regionali, la quale collocerebbe la situazione degli organi di vertice di enti sovvenzionati dallo Stato fra le cause di incompatibilità;

che, d'altra parte, non sarebbe possibile un'interpretazione costituzionalmente conforme della disposizione censurata, nel senso di escludere la figura del direttore generale di ateneo dal novero dei soggetti non eleggibili, poiché la nozione di dirigente non potrebbe essere limitata ai soli soggetti apicali muniti di potere di indirizzo; inoltre, l'utilizzo dell'espressione «enti non territoriali» sarebbe comprensiva degli enti pubblici, vista la giustapposizione con le società ed imprese e l'utilizzo del femminile nella qualificazione di queste come «private»;

che si è costituito G. L., parte interveniente nel giudizio *a quo*, sollevando molteplici profili di inammissibilità delle questioni e chiedendo, nel merito che le stesse siano comunque dichiarate non fondate;

che, in particolare, dopo avere premesso che l'apprezzamento della necessità delle cause di ineleggibilità spetta al legislatore, la difesa della parte privata osserva che sarebbe sospetto qualsiasi condizionamento che possa derivare dalla titolarità di incarichi in enti, comunque finanziati da quello dei cui organi si discute;

che l'utilizzo dei finanziamenti regionali da parte delle università avrebbe in ogni caso un impatto territoriale, specie nelle realtà economicamente meno vivaci e floride, nelle quali gli atenei rappresenterebbero uno dei maggiori volani di crescita e di sviluppo di un territorio;

che recentemente, con la legge della Regione Siciliana 9 maggio 2017, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale), proprio l'Università di Messina è stata destinataria di plurimi contributi regionali; inoltre, a seguito di apposita convenzione con la Regione, lo stesso Ateneo ha ricevuto un finanziamento regionale per borse di dottorato di ricerca, disposto con delibera del dirigente generale dell'Assessorato dell'istruzione della Regione Siciliana n. 7876 del 21 dicembre 2016;

che la condizione ambientale siciliana giustificherebbe una particolare attenzione del legislatore nel contrasto a ogni forma di possibile condizionamento del voto; tale condizione renderebbe essenziale e necessaria una disciplina rigorosa delle cause di ineleggibilità;

che, quanto alla disparità di trattamento, l'eterogeneità della disciplina della competizione elettorale per il Parlamento impedirebbe di considerarla quale utile *tertium comparationis*;

che, d'altra parte, la diversità delle discipline regionali in materia elettorale sarebbe il portato del principio autonomistico e della scelta regionalista della Costituzione; inoltre, ai sensi dell'art. 3 dello statuto speciale, la potestà legislativa della Regione Siciliana in materia di elezioni dell'Assemblea regionale è particolarmente ampia, incontrando i soli i limiti dell'«armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica» e di quanto stabilito dallo statuto speciale; di conseguenza, il legislatore siciliano non sarebbe tenuto a seguire i principi - e tanto meno le specifiche discipline - delle leggi elettorali delle Camere del Parlamento nazionale (è richiamata la sentenza n. 372 del 1996);

che ciò varrebbe, a fortiori, anche per la previsione di cause di ineleggibilità, atteso che «l'ordinamento costituzionale, prevedendo che il sistema dell'ineleggibilità nelle Regioni ad autonomia particolare, sia regolato da leggi speciali, regionali o statali, consente una regolamentazione differenziata», a condizione che «tale diversità di disciplina sia sorretta da motivi adeguati e ragionevoli, finalizzati alla tutela di un interesse generale» (sentenza n. 276 del 1997; nello stesso senso, sentenze n. 162 del 1995 e n. 539 del 1990);

che nel giudizio dinanzi alla Corte si è costituito F. D.D., parte convenuta nel giudizio *a quo*, chiedendo l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale;

che la difesa della parte convenuta sottolinea come l'elettorato passivo rappresenti un diritto fondamentale, che ogni cittadino deve poter esercitare in condizioni di uguaglianza; l'ineleggibilità e l'incompatibilità costituiscono limiti al libero esercizio di questo diritto, cosicché le relative ipotesi dovranno essere stabilite solo laddove ciò sia stretta-



mente indispensabile per garantire, a monte, la par condicio nel confronto elettorale e, a valle, l'imparzialità ed il buon andamento nella gestione degli interessi pubblici; queste esigenze attengono a tutto il territorio nazionale e sarebbe contraddittorio ammettere che, a seconda della Regione di residenza, il diritto inviolabile a partecipare alla vita politica sia riconosciuto in misura diversa;

che la situazione prevista dalla disposizione censurata sarebbe già disciplinata dall'art. 10-*quater* della legge reg. Siciliana n. 29 del 1951, che vi ricollega la sanzione dell'ineleggibilità; la causa di ineleggibilità introdotta dall'art. 10, comma 1-*bis*, invece, escluderebbe radicalmente il diritto di elettorato passivo e non sarebbe adeguata alla situazione in esame;

che dal confronto con la disciplina nazionale sull'accesso alla carica di consigliere regionale nelle Regioni ordinarie, di cui alla legge 23 aprile 1981, n. 154 (Norme in materia di ineleggibilità ed incompatibilità alle cariche di consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale e in materia di incompatibilità degli addetti al Servizio sanitario nazionale), emergerebbe un'ingiustificata limitazione dell'elettorato passivo dei cittadini siciliani, rispetto a quelli delle Regioni a statuto ordinario, con conseguente violazione dell'art. 3 Cost.;

che tale disparità di trattamento non sarebbe giustificata dalla potestà legislativa primaria di cui gode la Regione Siciliana, ai sensi dell'art. 3 dello statuto speciale; essa può, infatti, disciplinare ipotesi di ineleggibilità o incompatibilità diverse ed ulteriori rispetto a quelle previste dalla legge statale, a condizione che ciò risponda a specifiche condizioni locali, congruamente e ragionevolmente apprezzabili;

che la Regione Siciliana non si è costituita in giudizio e non ha spiegato alcuna attività difensiva.

Considerato che il Tribunale ordinario di Palermo ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1-*bis*, della legge della Regione Siciliana 20 marzo 1951, n. 29 (Elezione dei Deputati all'Assemblea regionale siciliana), introdotto dall'art. 1, comma 2, della legge della Regione Siciliana 15 gennaio 2014, n. 4 (Norme in materia di ineleggibilità dei deputati regionali e di incompatibilità con la carica di deputato regionale e di componente della Giunta regionale);

che la disposizione in esame disciplina l'ambito soggettivo dell'ineleggibilità alla carica di deputato regionale, estendendola «[...] ai rappresentanti, agli amministratori, ai dirigenti di enti non territoriali, anche senza scopo di lucro, di società o imprese private che godono di contributi da parte della Regione nonché ai dirigenti e funzionari dipendenti della Regione»;

che tale disposizione è censurata nella parte in cui comprende fra gli ineleggibili il direttore generale d'ateneo, o comunque il direttore generale dell'Università degli studi di Messina, per la particolare conformazione statutaria dei suoi poteri;

che è denunciata la violazione degli artt. 3 e 51 della Costituzione, sia perché l'ineleggibilità introdotta dalla disposizione censurata costituirebbe una limitazione irragionevole e sproporzionata del diritto fondamentale di cui all'art. 51 Cost., non sorretta da esigenze specificamente riferibili al contesto regionale siciliano, sia per l'ingiustificata disparità di trattamento rispetto alla disciplina nazionale e regionale dell'accesso alle cariche elettive, la quale configura le medesime situazioni soggettive quali cause di incompatibilità e non di ineleggibilità;

che le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli artt. 3 e 51, primo comma, Cost. vanno dichiarate manifestamente inammissibili;

che la ricostruzione del quadro normativo appare incompleta, poiché l'ordinanza omette di considerare l'evoluzione legislativa in materia di cause di ineleggibilità dei consiglieri regionali derivante dalla revisione dell'art. 122 Cost.;

che la legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni) ha modificato l'art. 122 Cost.; a seguito della riforma, i casi di ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri regionali costituiscono materia di legislazione ripartita tra lo Stato e le Regioni ordinarie, le quali possono esercitare la propria competenza nel rispetto dei principi fondamentali dettati dalla legislazione statale;

che, in attuazione di questa legge costituzionale, è stata adottata la legge 2 luglio 2004, n. 165 (Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione), la quale ha fissato i principi fondamentali che le Regioni a statuto ordinario devono osservare; l'art. 2, comma 1, lettera a), stabilisce che le Regioni a statuto ordinario possono prevedere i casi di ineleggibilità «qualora le attività o le funzioni svolte dal candidato, anche in relazione a peculiari situazioni delle Regioni, possano turbare o condizionare in modo diretto la libera decisione di voto degli elettori ovvero possano violare la parità di accesso alle cariche elettive rispetto agli altri candidati»;

che a questo riguardo la giurisprudenza costituzionale ha osservato che «[i]l nuovo assetto delle attribuzioni legislative in materia e l'ampio spazio lasciato alla legislazione regionale dall'intervenuta disciplina statale di cornice relativamente alle cause di ineleggibilità e incompatibilità hanno consentito nuove e diverse possibilità di intervento



legislativo delle regioni ordinarie» (sentenza n. 134 del 2018); ciò che più conta, proprio con riferimento alla Regione Siciliana, è che essa «non può incontrare, nell'esercizio della propria potestà legislativa primaria, limiti eguali a quelli che, ai sensi dell'art. 122 Cost., si impongono alle Regioni a statuto ordinario, ciò di cui si ha conferma nell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione)» (sentenza n. 143 del 2010);

che l'ordinanza di rimessione non si confronta con questi argomenti, individua quale *tertium comparationis* la disciplina precedente alla legge n. 165 del 2004 e, soprattutto, non considera affatto i riflessi sull'esercizio dell'autonomia legislativa regionale derivanti dalla stessa legge n. 165 del 2004, che non è neppure menzionata dal giudice *a quo*;

che, per effetto del principio autonomistico, tale intervento legislativo ha determinato un'attenuazione della rigida disciplina unitaria dell'elettorato passivo, ampliando i confini della discrezionalità legislativa regionale in tema di ineleggibilità;

che in un caso recente relativo alla stessa legge elettorale siciliana, proprio in riferimento alla omessa considerazione della legge n. 165 del 2004, è stata adottata una decisione di inammissibilità, osservando che «[s]ulla base di una completa e corretta ricostruzione del quadro normativo di riferimento, il giudice chiamato ad applicare le regole di incompatibilità operanti nella Regione Siciliana avrebbe dovuto pertanto verificare se la causa di incompatibilità disciplinata all'art. 3, numero 5), legge n. 154 del 1981 fosse espressione di un principio fondamentale enunciato dalla legge n. 165 del 2004 e, in caso affermativo, se esso fosse diretto a garantire un'indefettibile esigenza di uniformità di trattamento, e conseguentemente valutare se la sua mancata previsione nella normativa siciliana contrastasse con gli artt. 3 e 51 Cost.» (sentenza n. 134 del 2018);

che la presente ordinanza di rimessione, emessa dal medesimo giudice *a quo*, evidenzia la stessa lacuna, essendo mancata, anche in questo caso, la considerazione dell'evoluzione legislativa seguita alla riforma dell'art. 122 Cost. e dei riflessi della legge n. 165 del 2004 sull'autonomia legislativa regionale in materia elettorale, al fine di individuare nella disciplina statale l'espressione di un'esigenza di uniformità, tale da limitare anche la competenza primaria statutariamente attribuita alla Regione Siciliana;

che questa lacuna nell'apparato motivazionale dell'ordinanza di rimessione è tale da determinare la manifesta inammissibilità delle questioni sollevate, con assorbimento degli altri motivi di inammissibilità dedotti dalla difesa della parte privata G. L.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara manifestamente inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1-bis, della legge della Regione Siciliana 20 marzo 1951, n. 29 (Elezione dei Deputati all'Assemblea regionale siciliana), sollevate dal Tribunale ordinario di Palermo, in riferimento agli artt. 3 e 51, primo comma, della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 giugno 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

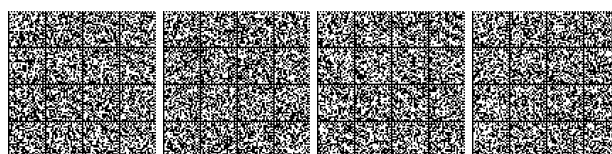
Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 giugno 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190162



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 6

Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti depositato in cancelleria il 17 giugno 2019
(della Regione Siciliana)

Banca e istituti di credito - Provvedimento della Banca d'Italia del 26 marzo 2019 (prot. 0406824/19) di scioglimento degli organi con funzione di amministrazione e controllo della Banca di Credito Cooperativo di San Biagio Platani sc. e di nomina degli organi straordinari - Mancato coinvolgimento della Regione Siciliana. Istanza di sospensione.

– Provvedimento della Banca d'Italia del 26 marzo 2019 (prot. 0406824/19).

Ricorso della Regione Siciliana in persona del suo Presidente *pro tempore* On.le Sebastiano Musumeci, rappresentato e difeso, sia congiuntamente che disgiuntamente, dagli avvocati Beniamino Lipani (pec: avv.b.lipani@pec.it) e Marina Valli (pec: marina.valli@pec.it) dell'Ufficio legislativo e legale Presidenza della Regione (AX 091.6254244) giusta procura a margine del presente atto, ed elettivamente domiciliato in Roma nella sede dell'Ufficio della Regione stessa, via Marghera n. 36;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, domiciliato per la carica in Roma, Palazzo Chigi, piazza Colonna n. 370 presso gli uffici della Presidenza del Consiglio dei ministri ed elettivamente presso l'Avvocatura generale dello Stato, via dei Portoghesi n. 12, e, per quanto occorra, la Banca d'Italia, in persona del Governatore *pro tempore*, al quale il presente atto è notificato ai sensi dell'art. 25, comma 2 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Per la risoluzione previa sospensione del conflitto di attribuzione insorto fra la Regione Siciliana e lo Stato per effetto del provvedimento della Banca d'Italia del 26 marzo 2019, prot. n. 0406824/19 — conosciuto dal Dipartimento finanze e credito dell'Assessorato regionale dell'economia attraverso comunicazione della Banca di Credito Cooperativo di San Biagio Platani sc, n. 7843 trasmessa via pec il 10 aprile 2019 — di scioglimento degli organi con funzione di amministrazione e controllo della Banca di Credito Cooperativo di San Biagio Platani sc, con sede in San Biagio Platani, e nomina degli Organi straordinari emesso senza alcun coinvolgimento della Regione Siciliana, Assessorato economia, previsto dall'art. 5 del decreto legislativo n. 205/2012 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Siciliana in materia di credito e risparmio).

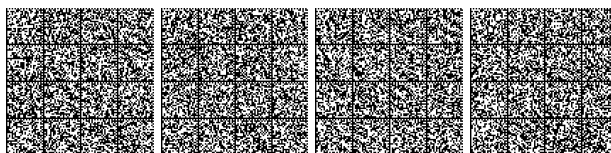
FATTO

Con il decreto-legge 14 febbraio 2016, n. 18, convertito con modificazioni in legge 8 aprile 2016, n. 49, è entrata in vigore la riforma delle banche di credito cooperativo, poi oggetto delle modifiche apportate con decreto-legge n. 91 del 2018, convertito con modificazioni in legge 21 settembre 2018, n. 108.

Tale normativa ha modificato la sezione II del Capo V del decreto legislativo 1º settembre 1993, n. 385 (TUB), inserendo tra l'altro gli articoli 33 comma 1-bis, 37-bis e 37-ter.

Ai sensi dell'art. 33 comma 1-bis del T.U.B. «L'adesione a un gruppo bancario cooperativo è condizione per il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria in forma di banca di credito cooperativo» con la necessità, pertanto, per tali realtà creditizie di adeguarsi alle nuove disposizioni per esercitare la loro funzione bancaria.

Nel quadro attuativo della riforma in argomento, la Banca d'Italia nella qualità di Autorità di vigilanza ha conclusivamente, dopo un articolato *iter*, comunicato di avere positivamente accertato, con provvedimento del Governatore la sussistenza in alcune BCC delle condizioni previste dall'art. 37-bis del testo unico bancario per la costituzione del gruppo bancario cooperativo Cassa Centrale Banca, la cui capogruppo è Cassa Centrale Banca - Credito cooperativo del



Nord Est S.p.a. con sede a Trento, ed altresì l'idoneità dello «statuto-tipo» relativo alle banche di credito cooperativo affiliande al Gruppo bancario suddetto ad assicurare la sana e prudente gestione delle stesse ai sensi di quanto previsto dal citato art. 37-*bis* TUB.

Il Dipartimento regionale finanze e credito, previa formale interlocuzione con la Banca d'Italia e riscontro positivo della medesima, ha rilasciato alle BCC a carattere regionale interessate dalla procedura di affiliazione a tale Gruppo bancario cooperativo l'attestazione di conformità dello statuto allo «statuto tipo» del medesimo.

Per quanto attiene ad un secondo gruppo di BCC, le operazioni di affiliazione sono state effettuate nei confronti del gruppo bancario cooperativo ICCREA Banca S.p.a. con sede in Roma, e l'Autorità di vigilanza ha consentito, previa verifica della sussistenza delle condizioni per la costituzione di un gruppo bancario facente capo ad ICCREA Banca S.p.a., avendo particolare riferimento alle banche di credito cooperativo siciliane, il processo di aggregazione previsto dal TUB.

Tutte le BCC affiliande al citato gruppo bancario hanno trasmesso gli statuti modificati secondo lo statuto tipo e tra esse anche la BCC di San Biagio Platani che ha concluso l'*iter* di modifica dello statuto per l'adeguamento dello stesso allo «statuto-tipo» del gruppo bancario ICCREA Banca, trasmettendo l'iscrizione al registro delle imprese delle modifiche statutarie di adeguamento.

Per tale banca l'*iter* di iscrizione al predetto gruppo bancario risulta concluso in data 4 marzo 2019 (*cf.* gli Albi ed Elenchi di Vigilanza G.I.A.V.A.).

Ciò premesso, si rappresenta che la BCC di San Biagio Platani sc, con sede in San Biagio Platani, aderente al gruppo bancario ICCREA Banca, ha comunicato al Dipartimento finanze e credito che la Banca d'Italia con provvedimento del 26 marzo 2019 prot. n. 0406824/19 ha disposto lo scioglimento degli organi con funzione di amministrazione e controllo della medesima BCC ed ha nominato gli Organi straordinari.

Alla suddetta comunicazione è stata allegata la nota della Banca d'Italia, prot. 0421763/19 del 29 marzo 2019, indirizzata esclusivamente agli Organi straordinari, che riporta in calce un estratto del citato provvedimento, prot. n. 0406824/19, di scioglimento degli organi con funzione di amministrazione e controllo della BCC e sottoposizione della stessa alla «procedura di amministrazione straordinaria ai sensi dell'art. 70 comma 1 del decreto legislativo n. 385/1993 (TUB) e successive integrazioni e modificazioni (TUB) per gravi violazioni normative e irregolarità nell'amministrazione» con contestuale nomina degli Organi straordinari ai sensi dall'art. 71 comma 1 del decreto legislativo n. 385/93. Viene, altresì, allegata la segnalazione inviata dalla BCC a Banca d'Italia contenente le modifiche apportate all'Archivio OR.SO.

Ora, la Banca d'Italia ha proceduto senza coinvolgere la Regione Siciliana contrariamente a quanto stabilito dalle norme di attuazione dello statuto speciale in materia di credito e risparmio recate dal decreto legislativo 29 ottobre 2012, n. 205, che fino ad allora non aveva mancato di rispettare.

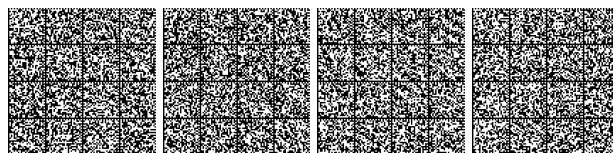
Ebbene, il provvedimento dello Stato, e per esso della Banca d'Italia, che qui si impugna per quanto è dato conoscere, risulta lesivo delle attribuzioni della Regione Siciliana per i seguenti motivi

DIRITTO

Violazione degli articoli 17 e 20 dello statuto e delle correlate norme di attuazione in materia di credito e risparmio, in particolare art. 1 e 5 del decreto legislativo 29 ottobre 2012, n. 205, nonché del principio di leale collaborazione.

Ai sensi dell'art. 17 dello statuto speciale della Regione Siciliana, l'Assemblea regionale, al fine di soddisfare alle condizioni particolari ed agli interessi propri della Regione, ed entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato, può emanare leggi, anche relative all'organizzazione dei servizi, su determinate materie concernenti la Regione, tra le quali, alla lettera e) «disciplina del credito, delle assicurazioni e del risparmio».

In base all'art. 20 dello statuto il Presidente e gli Assessori regionali, tra le altre, svolgono nella Regione le funzioni esecutive ed amministrative concernenti le materie del credito, delle assicurazioni e del risparmio.



Ed ancora l'art. 1 delle norme di attuazione (decreto legislativo 29 ottobre 2012, n. 205) dello statuto speciale della Regione Siciliana in materia di credito e risparmio, recante «Ordinamento delle banche a carattere regionale» dispone testualmente:

«L'Assessorato regionale dell'economia, Dipartimento delle finanze e del credito, ha competenza nell'adozione dei provvedimenti previsti dalle disposizioni vigenti nelle seguenti materie, fermi restando i poteri della Banca d'Italia di cui all'art. 6:

- a) autorizzazione all'attività bancaria, alla trasformazione, fusione e scissione delle banche a carattere regionale;
- b) modificazione degli statuti delle banche a carattere regionale;
- c) decadenza e sospensione dei soggetti che svolgono nelle banche a carattere regionale funzioni di amministrazione, direzione e controllo, in relazione al difetto dei requisiti di professionalità, onorabilità e indipendenza di cui all'art. 26 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni.»

Ed il successivo art. 2 recita «L'adozione dei provvedimenti nelle materie di cui al comma 1 è subordinata al rilascio del parere obbligatorio e vincolante, a fini di vigilanza, da parte della Banca d'Italia».

Infine l'art. 5 dispone in ordine ai provvedimenti straordinari sulle banche a carattere regionale:

«Per le banche a carattere regionale i provvedimenti riguardanti lo scioglimento degli organi con funzioni di amministrazione e controllo, la revoca dell'autorizzazione all'attività bancaria e la liquidazione coatta amministrativa, nei casi previsti dal decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni, sono adottati, ove la Banca d'Italia ne faccia proposta, con decreto dell'assessore regionale per l'economia».

È indubbio quindi, che la materia oggetto del conflitto rientra nella competenza legislativa concorrente della Regione Siciliana da svolgere secondo i principi ed interessi generali dello Stato e non può quindi lo Stato annullare le prerogative regionali statuendo unilateralmente, appunto, come se le surriportate norme non esistessero.

Le superiori competenze attribuite dallo statuto e dalle relative norme di attuazione non possono essere eliminate tout court a seguito di una nuova normativa sulla materia in quanto sono norme di rango costituzionale dotate di forza prevalente su quella delle leggi ordinarie.

Di conseguenza non spetta allo Stato, e per esso alla Banca d'Italia disporre lo scioglimento degli organi di amministrazione e controllo della BBC di San Biagio Platani con contestuale nomina degli organi straordinari senza alcun coinvolgimento dell'Assessorato dell'economia della Regione Siciliana.

Nè può in contrario sostenersi che l'atto della Banca d'Italia sia consequenziale alla riforma del credito cooperativo, non impugnata dalla Regione Siciliana, e in particolare all'art. 37-bis del TUB che introduce il Gruppo bancario cooperativo al quale, come dispone il 33, comma 1, le BCC devono obbligatoriamente aderire, ritenendo che la BCC di San Biagio Platani con l'adesione a ICCREA Banca S.p.A. avrebbe perso il carattere regionale.

Per affermare che anche in esito all'attuazione della riforma le BCC aventi sede legale in Sicilia non hanno perso il legame con la Regione basta accedere a una lettura costituzionalmente orientata della legge n. 49 del 2016, come poi modificata dalla successiva legge n. 108 del 2018, che altrimenti sarebbe lesiva sotto molteplici profili.

Si pensi al carattere peculiare delle BCC che hanno il compito fondamentale di realizzare forme di mutualità tra i soci e di sostegno all'economia della comunità locale, ed agli articoli 45, 41, 118 e 117, 3° comma della Costituzione.

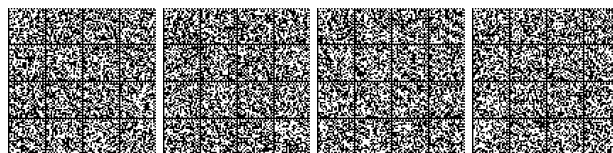
Difatti, ai sensi dell'art. 45 della Costituzione la Repubblica sostiene e garantisce la cooperazione a mutualità prevalente; ai sensi dell'art. 41 promuove la libertà di iniziativa economica per finalità di interesse pubblico e generale; ai sensi dell'art. 118 u.c. lo Stato deve sostenere e non impedire le autonome iniziative dei cittadini e delle comunità locali (cd. principio di sussidiarietà orizzontale); infine l'art. 117, 3° comma, dispone della competenza concorrente in materia delle Regioni.

Ora, non considerando l'incidenza di tali valori e regole costituzionali sulle BCC, le stesse sarebbero svuotate di ogni autonoma competenza e rappresenterebbero solamente delle appendici dei gruppi nazionali.

Ma così non è, come di seguito si va pur brevemente ad illustrare.

Com'è noto le banche di credito cooperativo nate con il decreto legislativo n. 385/93 (TUB) discendono dalle casse rurali e artigiane conservandone, la funzione economico sociale, la forma giuridica e il rispetto di molte regole strutturali e di funzionamento, in particolare il perseguimento dello scopo mutualistico e l'esercizio del credito prevalentemente a favore dei soci.

Ai principi del localismo e della mutualità rispondono le previsioni quali il voto capitaro, l'obbligo di ritenzione degli utili e di non distribuzione delle riserve, il principio di mutualità prevalente, i limiti operativi e territoriali.



Poiché però dal punto di vista imprenditoriale esercitano l'attività bancaria sono soggette alle medesime regole di vigilanza internazionali (controlli, interventi, misure patrimoniali, disciplina delle crisi ...) cui sono sottoposte tutte le banche, a tutela della sana e prudente gestione.

La riforma resasi necessaria per l'inasprirsi delle regole internazionali a seguito della crisi finanziaria del 2007 tende tuttavia a mantenere l'equilibrio tra attività bancaria e natura mutualistica.

L'elemento caratterizzante della riforma, come innanzi accennato, è l'introduzione del Gruppo bancario cooperativo, disciplinato agli articoli 37-bis e 37-ter TUB e nella parte terza delle Disposizioni di vigilanza per le banche.

Esso costituisce un'innovazione che non corrisponde ad alcun istituto già presente nel nostro ordinamento sol che si consideri la sua obbligatorietà e la circostanza che la capogruppo non possiede nessuna partecipazione di controllo nelle BCC, ma sono le BCC controllate che devono partecipare in via maggioritaria al capitale della capogruppo.

Nei contratti di coesione il rispetto della mutualità e del localismo è assicurato da apposite previsioni tra le quali l'obbligo, per le singole BCC, di operatività con i soci «prevalente» e «limitata a un dato territorio».

Da evidenziare infatti che l'attività di coordinamento e di direzione della capogruppo finalizzata al perseguimento della sana e prudente gestione del gruppo ha come scopo ultimo la realizzazione dello scopo mutualistico delle BCC affiliate (art. 37-bis, comma 3, lett. b), TUB).

E così dalla previsione che la capogruppo debba essere una società per azioni deriva non che per le BCC costrette ad entrare in un gruppo che ha finalità di profitto vengano meno le caratteristiche del credito cooperativo ma invece, proprio per la sua stessa natura di Spa, che la capogruppo non possa sostituirsi alle BCC nell'esercizio della loro attività.

Nessuna riduzione di autonomia gestionale viene quindi alle BCC dalla riforma.

Si consideri infine anche che ai sensi dell'art. 37-bis, comma 7, lettera c), del decreto legislativo n. 385/93 il Ministro dell'economia e delle finanze può stabilire «le modalità e i criteri per assicurare il riconoscimento e la salvaguardia delle peculiarità linguistiche e culturali delle banche di credito cooperativo aventi sede legale nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province Autonome di Trento e di Bolzano».

Lo scopo della norma è quello di rafforzare ulteriormente il carattere localistico della banca di credito che certamente viene meno allorché, come nella fattispecie, non viene lasciato alcun spazio di intervento alla Regione dove ha sede la medesima banca locale, spazio come detto espressamente sancito per la Regione Siciliana dalle norme statutarie.

Che quella sinteticamente descritta sia lettura della riforma conforme a costituzione trova conferma anche nel parere della Banca Centrale Europea dell'11 settembre 2018 relativo alle modifiche alla riforma delle banche popolari e delle banche cooperative (CON/2018/42). In esso la BCE precisa che le modifiche apportate al D.L. n. 18/2016 mirano a «rafforzare il carattere localistico e i tratti di decentralizzazione dei gruppi bancari cooperativi».

Dal pur breve *excursus* si evince con chiarezza che l'adesione al gruppo bancario, non solo perchè obbligatoria ma anche perchè finalizzata al rafforzamento patrimoniale delle BCC affiliate anziché alla loro compenetrazione operativa, non disancora la singola BCC dal territorio in cui ha sede, cosicché la stessa deve considerarsi tuttora a carattere regionale.

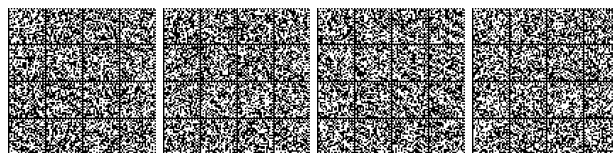
Del resto è appena il caso di notare che allorché furono emanate le norme di attuazione il riferimento al gruppo bancario contenuto nell'art. 1, comma 3, non poteva certo voler ricomprendere realtà del tutto diverse, per natura e funzione, da quelle al tempo esistenti.

Degno di nota è anche come il legislatore della riforma delle BCC, correttamente, non abbia rivisto l'art. 159 del TUB che richiamando fra gli altri anche l'art. 36, oggetto di modifica, continua a far salve le prerogative delle Autonomie speciali anche dalla legislazione statale in materia bancaria.

Ora, ribadito che nulla si conosce circa ragioni e *iter* che hanno indotto l'Organo di Vigilanza a sciogliere gli organi della BCC di San Biagio Platani sc, atteso che di ciò si ha solo la descritta conoscenza parziale e indiretta, resta comunque ferma la necessità che la Banca d'Italia in ogni caso, e, quindi, anche ove abbia proceduto su segnalazione del Gruppo bancario cooperativo a rilevare le gravi violazioni e irregolarità cui fa riferimento, avrebbe invece dovuto, nel rispetto dell'art. 5 del decreto legislativo n. 205/2012, proporre alla Regione Siciliana, e per essa all'Assessore regionale per l'economia, l'adozione del relativo decreto.

Tutto ciò considerato dunque la censura circa i sopraindicati parametri risulta del tutto fondata avendo l'Organo di vigilanza agito unilateralmente nei confronti di una banca che tuttora è da ricomprendere nell'ambito territoriale regionale.

Lo Stato con il provvedimento impugnato ha violato altresì il principio di leale collaborazione, in base al quale i diversi livelli di Governo devono cooperare fra loro, in quanto, nonostante le diversità di funzione e struttura, essi fanno pur sempre parte del medesimo ordinamento.



All'Amministrazione regionale competente nella materia, Dipartimento finanze e credito, che, come illustrato, fino a poco prima aveva proficuamente collaborato all'attuazione in Sicilia del disegno di riforma, l'Organo di Vigilanza nulla ha fatto sapere.

La Regione infatti nel caso specifico non è stata destinataria di alcuna comunicazione, nemmeno a scopo puramente informativo, né più in generale è stata avvertita dalla Banca d'Italia circa la posizione che questa riteneva di assumere circa le refluenze del nuovo assetto delle BCC sui rapporti fino ad allora intrattenuti con riguardo a tali banche.

La Banca d'Italia così facendo oltre ad adottare un atto illegittimo ha impedito alla Regione di dare il proprio apporto alla comprensione della problematica generale ai fini di una definizione condivisa che consentisse di tener conto, come dovuto, delle prerogative regionali.

In proposito sconfinata è la giurisprudenza costituzionale che assegna alla leale collaborazione il ruolo di principio cardine nei rapporti tra diversi livelli di Governo e ciò in particolare quando vengano in rilievo discipline che «intrecciano» competenze statali e regionali (*cfr.* fra le tante le sentenze nn. 126/18, 28/18 e 36/18).

Oggi peraltro tale principio oltre a «permeare i rapporti tra lo Stato ed il sistema delle autonomie» a seguito della legge n. 15/2005, di modifica e di integrazione della legge n. 241/1990, che ha riformulato l'art. 22 in materia di accesso agli atti amministrativi è stato generalizzato. Non solo esso riappare a livelli di normazione ordinaria, ma emerge in tutta la sua capacità espansiva. Infatti viene esteso al di là dei rapporti tra i diversi livelli governativi e, in maniera più generalizzata, utilizzato nei rapporti tra i diversi soggetti pubblici.

Conclusivamente quindi vi sono tutti gli estremi per promuovere ricorso per il conflitto di attribuzione in epigrafe specificato, con contestuale istanza di sospensione cautelare in considerazione del danno grave e irreparabile che deriverebbe dall'applicazione del provvedimento nelle more della pronuncia di merito.

P.Q.M.

Voglia codesta Ecc.ma Corte costituzionale accogliere il presente ricorso.

Preliminarmente sospendere l'esecuzione dell'atto impugnato;

Dichiarare, in accoglimento del presente ricorso, che:

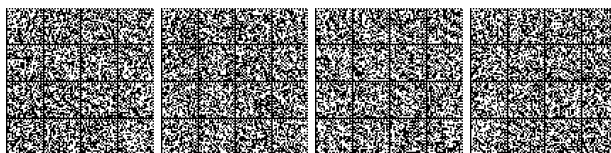
non spetta allo Stato e per esso alla Banca d'Italia, in lesione delle attribuzioni costituzionali della Regione Siciliana, per la violazione degli articoli 17 e 20 dello statuto e delle correlate norme di attuazione in materia di credito e risparmio, in particolare art. 1 e 5 del decreto legislativo 29 ottobre 2012, n. 205, nonché del principio di leale o collaborazione, adottare il provvedimento del 26 marzo 2019, prot. n. 0406824/19 di scioglimento degli organi con funzione di amministrazione e controllo, della Banca di Credito Cooperativo di San Biagio Platani sc, con sede in San Biagio Platani, e nomina degli Organi straordinari senza alcun coinvolgimento della Regione Siciliana, Assessorato economia, previsto dall'art. 5 del decreto legislativo n. 205/2012 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Siciliana in materia di credito e risparmio).

Pronunciare di conseguenza l'annullamento del provvedimento della Banca d'Italia del 26 marzo 2019, prot. n. 0406824/19, di scioglimento degli organi con funzione di amministrazione e controllo della Banca di Credito Cooperativo di San Biagio Platani sc, con sede in San Biagio Platani, e nomina degli Organi straordinari.

Si deposita con il presente atto la deliberazione di Giunta regionale di autorizzazione a ricorrere oltre ai documenti dai quali, come indicato, si è avuta conoscenza del provvedimento impugnato.

Palermo-Roma, 7 giugno 2019

Avv. LIPANI - Avv. VALLI



N. 62

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 maggio 2019
(della Regione Toscana)

Impiego pubblico - Utilizzo delle graduatorie concorsuali per l'accesso al pubblico impiego limitatamente ai posti messi a concorso e di quelli che si rendono disponibili, entro i limiti di efficacia temporale delle graduatorie medesime, in conseguenza della mancata costituzione e dell'avvenuta estinzione del rapporto di lavoro con i candidati vincitori.

- Legge 28 marzo 2019, n. 26, art. 14-ter, primo comma [*recte*: decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019 n. 26, art. 14-ter, comma 1].

Ricorso della Regione Toscana (P. Iva 01386030488), in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, dott. Enrico Rossi, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 617 del 13 maggio 2019, rappresentato e difeso, come da mandato in calce al presente atto, dall'avv. Lucia Bora (C.F. n. BROLCU57M59B157V pec: lucia.bora@postacert.toscana.it) dell'Avvocatura regionale, ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Marcello Cecchetti, (C.F. CCCMCL65E02H501Q) in Roma - piazza Barberini n. 12 - (fax 06.4871847; pec: marcello.cecchetti@firenze.pecavvocati.it)

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 14-ter, primo comma della legge 28 marzo 2019, n. 26 di conversione del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, concernente l'«utilizzo delle graduatorie concorsuali per l'accesso al pubblico impiego», per violazione degli articoli 97, 117, terzo e quarto comma, 118, 119, primo, secondo e quarto comma Costituzione nonché degli articoli 5 e 120 Costituzione sotto il profilo della violazione del principio della leale collaborazione.

Nella *Gazzetta Ufficiale* 29 marzo 2019 n. 75 è stata pubblicata la legge n. 26 del 28 marzo 2019, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni.

La legge di conversione ha introdotto l'art. 14-ter dal titolo «Utilizzo delle graduatorie concorsuali per l'accesso al pubblico impiego»; il primo comma di tale disposizione è lesivo delle competenze regionali per i seguenti motivi di

DIRITTO

1. — Illegittimità costituzionale dell'art. 14-ter, primo comma, del decreto-legge n. 4/2019 come convertito in legge n. 26/2019 nella parte in cui prevede una limitatissima possibilità di utilizzo delle graduatorie approvate a seguito di concorsi per l'accesso al pubblico impiego, per violazione degli articoli 97, 117, terzo e quarto comma, 118, 119, primo, secondo e quarto comma Costituzione nonché degli articoli 5 e 120 Costituzione sotto il profilo della violazione del principio della leale collaborazione.

La Regione Toscana, con ricorso notificato in data 5 marzo 2019 ruolo n. 35/2019, ha impugnato l'art. 1, comma 361 della legge n. 145/2018 perché impone, per le procedure concorsuali bandite successivamente all'entrata in vigore della stessa legge n. 145/2018, l'utilizzo delle relative graduatorie esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso. Di fatto, sono ammesse graduatorie di soli vincitori e si nega alla radice la possibilità di ricorrere al successivo scorrimento delle stesse per l'eventuale assunzione degli idonei non vincitori.

La nuova norma in oggetto incide su detta disposizione modificandola, in quanto prevede che le graduatorie possano essere utilizzate per la copertura dei posti messi a concorso «nonché di quelli che si rendono disponibili, entro i limiti di efficacia temporale delle graduatorie medesime, fermo restando il numero dei posti banditi e nel rispetto dell'ordine di merito, in conseguenza della mancata costituzione e dell'avvenuta estinzione del rapporto di lavoro con i candidati dichiarati vincitori»; le stesse graduatorie possono essere utilizzate per le assunzioni obbligatorie dei soggetti disabili e dei soggetti titolari del diritto al collocamento obbligatorio per invalidità permanente non inferiore ad un quarto della capacità lavorativa, per effetto di ferite o lesioni riportate in conseguenza dello svolgersi nel territorio dello Stato di atti di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico.

L'indicata modifica introdotta in sede di conversione del decreto-legge n. 4/2019 individua dunque una soluzione utile per i casi di mancata costituzione o di estinzione anticipata del rapporto di lavoro con i candidati vincitori, nel limite di vigenza della graduatoria, ma non consente di «scorrere» le graduatorie medesime in tutti gli altri casi di fabbisogno del personale emergente e non programmabile.



Dunque la disposizione così come modificata dal citato art. 14-ter, primo comma, legge n. 26/2019 non supera i profili di incostituzionalità già formulati con il ricorso n. 35/2019 presentato avverso l'art. 1, comma 361 della legge n. 145/2018 e pertanto si rende necessario proporre la presente impugnativa contro la nuova disposizione.

La disciplina sinora vigente prevedeva per le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001 — ivi comprese le regioni - la facoltà, prima di indire una nuova procedura concorsuale, di ricorrere allo scorrimento delle graduatorie precedentemente approvate e ancora valide ed efficaci, per coprire eventuali posti vacanti in organico per gli stessi profili professionali già messi a concorso.

Come rilevato, la disposizione oggetto di contestazione impone invece, per le procedure concorsuali bandite successivamente all'entrata in vigore della legge n. 145/2018 (art. 1, comma 365), l'utilizzo delle relative graduatorie esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso nonché nei casi di mancata costituzione o di estinzione anticipata del rapporto di lavoro con i candidati vincitori.

Resta quindi preclusa la possibilità di ricorrere al successivo scorrimento delle stesse graduatorie per l'eventuale assunzione degli idonei non vincitori.

La richiamata disposizione è lesiva delle prerogative regionali sotto molteplici aspetti.

1.1) In primo luogo sono violati gli ambiti riservati alla potestà legislativa regionale residuale ai sensi dell'art. 117, comma 4 Costituzione ed il correlato esercizio di funzioni amministrative attinenti l'organizzazione e l'ordinamento dell'apparato regionale ai sensi dell'art. 118 Costituzione.

Infatti le procedure concorsuali, in quanto attinenti alla fase antecedente la costituzione di un rapporto di lavoro, sono contraddistinte da una natura prettamente pubblicistica e sono riconducibili nell'ambito della competenza regionale residuale in materia di organizzazione amministrativa ed ordinamento del personale ai sensi dell'art. 117, comma 4 della Costituzione (*ex multis* Corte costituzionale, sentenze n. 251 del 2016 e n. 380 del 2004). L'esercizio di tale potestà residuale regionale soggiace al rispetto dei limiti costituzionali e dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento previsti dai relativi statuti (art. 123 Costituzione) con esclusione di qualsiasi tipo di regolamentazione statale.

La costituzione di graduatorie concorsuali di soli vincitori determina un'inevitabile compressione dell'autonomia regionale in materia di organizzazione amministrativa ed ordinamento del personale, in quanto nega alle regioni la possibilità di predisporre le relative procedure, anche e soprattutto, in un'ottica di programmazione del fabbisogno del personale e capacità assunzionale dell'ente, così come nega la possibilità di utilizzare una graduatoria in corso di validità per fare fronte al fabbisogno di personale dovuto a circostanze imprevedibili al momento dell'approvazione del piano di fabbisogno del personale stesso.

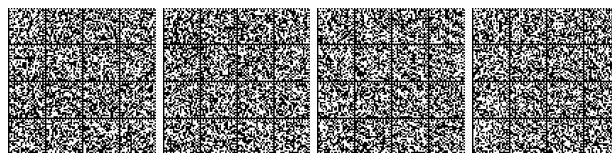
Ciò incide anche sull'esercizio di funzioni amministrative attinenti l'organizzazione e l'ordinamento dell'apparato regionale.

1.2) La norma contestata si pone in contrasto anche con il principio costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Costituzione), considerato che l'efficacia della procedura concorsuale si esaurirebbe con l'individuazione dei soli soggetti vincitori e dei subentranti nei rari casi di mancata costituzione od estinzione del rapporto di lavoro con i vincitori stessi, senza poter consentire alla regione di decidere autonomamente di usufruire della medesima graduatoria per l'assunzione futura di eventuali idonei non vincitori, secondo le proprie esigenze occupazionali, in violazione dei principi di efficienza, efficacia dell'azione amministrativa e di buon andamento. La graduatoria, infatti, ha validità triennale, per cui è del tutto rispondente ai suddetti principi e a quello dell'economicità dell'azione amministrativa, utilizzare, nell'arco del triennio, graduatorie valide per gli stessi profili professionali, con risparmio di tempo e di denaro e senza che sia minato il criterio della competenza professionale, salvaguardata da un periodo ragionevole di efficacia delle graduatorie (appunto di tre anni, come dispone l'art. 35, comma 5-ter del decreto legislativo n. 165/2001).

1.3) L'ingerenza statale in materie di competenza regionale è avvenuta senza la previsione di alcuna forma di coordinamento e di concertazione con le autonomie pubbliche, e così il legislatore ha totalmente obliterato il meccanismo dell'intesa, o comunque qualsiasi altro procedimento partecipativo con le regioni, in palese violazione del principio di leale collaborazione sancito dagli articoli 5 e 120 Costituzione.

1.4) L'impugnata disposizione risulta lesiva anche dell'autonomia finanziaria regionale, comportando, pertanto, una violazione degli articoli 117, comma 3 e 119 primo, secondo e quarto comma della Costituzione, in materia di principi del coordinamento della finanza pubblica.

La giurisprudenza costituzionale successiva alla modifica del Titolo V della Costituzione ha sottolineato la portata finalistica della materia del coordinamento della finanza pubblica, riconoscendole la natura di materia trasversale in grado di permeare l'intero assetto competenziale Stato-regioni e legittimare, quindi, un intervento statale anche in



materie astrattamente riconducibili alla competenza regionale residuale. Secondo il costante orientamento di codesta ecc.ma Corte, il legislatore statale con una disciplina di principio può imporre alle regioni e agli enti locali, per ragioni di coordinamento finanziario, specifici vincoli alle politiche di bilancio - incidenti anche sull'autonomia di spesa degli stessi - purché questi si concretino in un contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente a carattere transitorio e non impongano strumenti o modalità per il perseguimento degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica (Corte costituzionale, sentenze n. 64 del 2016; n. 79 del 2014; n. 217 del 2012; n. 193 del 2012; n. 148 del 2012; n. 232 del 2011; n. 326 del 2010; n. 284 del 2009; n. 237 del 2009; n. 120 del 2008; n. 412 del 2007; n. 169 del 2007 e n. 88 del 2006).

La giurisprudenza costituzionale ha più volte dichiarato l'illegittimità di norme statali che non possono essere considerate principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica qualora pongano un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa. Siffatte norme costituiscono una indebita invasione dell'area riservata dall'art. 119 primo, secondo e quarto comma della Costituzione alle autonomie territoriali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri ed obiettivi (ad esempio, il contenimento della spesa pubblica), ma non può imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere detti obiettivi (Corte costituzionale, sentenze n. 43 del 2016; n. 22 del 2014; n. 217 del 2012; n. 139 del 2012; n. 182 del 2011; n. 237 del 2009; n. 169 del 2007; n. 417 del 2005; n. 36 del 2004).

Nel caso di specie, la norma contestata - dato il suo carattere dettagliato e puntuale - non può essere considerata norma di principio volta al coordinamento della finanza pubblica. Inoltre, difficilmente si potrebbe rinvenire la *ratio* di simile disposizione nell'esigenza di contenere la spesa pubblica, in quanto, anziché rimettere alla discrezionalità regionale la scelta di attingere o meno dalle graduatorie approvate e valide, si impone alla stessa di bandire nuovi concorsi pubblici ogniqualvolta ravvisi la necessità di provvedere a nuove assunzioni, finendo, di fatto, per incrementare considerevolmente la spesa pubblica regionale, nonché di allungare i tempi di assunzione di nuovo personale.

P.Q.M.

Si conclude affinché piaccia all'ecc.ma Corte costituzionale dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 14-ter, primo comma della legge 28 marzo 2019, n. 26 di conversione del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, concernente l'«utilizzo delle graduatorie concorsuali per l'accesso al pubblico impiego», per i motivi indicati nel presente ricorso.

Si deposita la deliberazione della Giunta regionale n. 617 del 13 maggio 2019 di autorizzazione a promuovere il ricorso.

Firenze - Roma, 24 maggio 2019

Avv. BORA

19C00169

N. 63

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 giugno 2019
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Puglia - Modifica all'art. 4 della legge regionale n. 14 del 2009 - Previsione che gli interventi edilizi di ricostruzione possono essere realizzati anche con una diversa sistemazione plano-volumetrica, ovvero con diverse dislocazioni del volume massimo consentito all'interno dell'area di pertinenza - Abrogazione dell'art. 2 della legge regionale n. 59 del 2018.

- Legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 5 [Modifiche alla legge regionale 30 novembre 2000, n. 17 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi in materia di tutela ambientale) e istituzione del Sistema informativo dell'edilizia sismica della Puglia, nonché modifiche alle leggi regionali 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale) e 17 dicembre 2018, n. 59 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 30 luglio 2009, n. 14)], artt. 7 e 8.



Ricorso *ex art.* 127 Costituzione per la Presidenza del Consiglio dei ministri (c.f. 80188230587), in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato (c.f. 80224030587; pec: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it fax 06/96514000) ed elettivamente domiciliata presso i suoi uffici in Roma - via dei Portoghesi n. 12 ricorrente;

Contro Regione Puglia in persona del suo Presidente *pro tempore* resistente per la dichiarazione dell'illegittimità costituzionale degli articoli 7 e 8 della legge regionale 28 marzo 2019, n. 5, recante: «Modifiche alla legge regionale 30 novembre 2000, n. 17 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi in materia di tutela ambientale) e istituzione del Sistema informativo dell'edilizia sismica della Puglia, nonché modifiche alle leggi regionali 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale) e 17 dicembre 2018, n. 59 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 30 luglio 2009, n. 14)» (pubblicata nel B.U.R. n. 36 del 1° aprile 2019).

Con la legge n. 5 del 28 marzo 2019, la Regione Puglia ha introdotto alcune modifiche alla legge regionale 30 novembre 2000, n. 17 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi in materia di tutela ambientale) ed ha istituito, all'art. 2, il «Sistema informativo dell'edilizia sismica della Puglia, denominato SEISP», nonché, agli articoli 7 e 8 ha inteso, rispettivamente, modificare l'art. 4 della legge regionale 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale) e abrogare l'art. 2 della legge 17 dicembre 2018, n. 59 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 30 luglio 2009, n. 14).

Le previsioni contenute agli articoli 7 e 8 della legge regionale n. 5 del 2019 presentano, tuttavia, alcuni profili di incostituzionalità, in quanto si pongono in contrasto con il principio di ragionevolezza di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione e con l'art. 117, comma 3 della Costituzione nella materia «governo del territorio».

Con il presente atto, si impugnano gli articoli 7 e 8 della legge regionale n. 5 del 2019, affinché ne sia dichiarata l'illegittimità costituzionale, con conseguenziale annullamento alla luce dei seguenti

MOTIVI

1 — Preliminarmente si rappresenta che è pendente, presso codesta ecc.ma Corte costituzionale, l'impugnazione proposta nell'interesse della Presidenza del Consiglio dei ministri avverso l'art. 2 della citata legge della Regione Puglia n. 59 del 17 dicembre 2018 («Norma interpretativa del comma 1 dell'art. 4 della legge regionale n. 14/2009») per violazione del principio di ragionevolezza di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione e per contrasto con il riparto di competenze di cui all'art. 117, comma 3 della Costituzione, in relazione alla materia «governo del territorio» (ricorso n. 27 del 20 febbraio 2019 — *Gazzetta Ufficiale* n. 16 del 17 aprile 2019 — Corte costituzionale).

2 — La legge regionale 28 marzo 2019, n. 5 dispone, all'art. 8, l'abrogazione dell'art. 2 della legge regionale n. 59 del 2018 e, contestualmente, a mezzo dell'art. 7, l'inserimento, all'interno dell'art. 4 della legge regionale n. 14 del 2009, di un comma 5-ter, non di carattere interpretativo, ma di contenuto identico a quello di cui al suddetto art. 2 della legge regionale n. 59 del 2018.

Più nel dettaglio, l'art. 7 della legge regionale all'esame, rubricato «Modifica all'art. 4 della legge regionale 30 luglio 2009, n. 14» è così formulato:

«1. All'art. 4 della legge regionale 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale), dopo il comma 5-bis è aggiunto il seguente:

“5-ter. Gli interventi edilizi di ricostruzione previsti dal comma 1, da effettuare a seguito della demolizione di uno o più edifici a destinazione residenziale o non residenziale, possono essere realizzati anche con una diversa sistemazione piano-volumetrica, ovvero con diverse dislocazioni del volume massimo consentito all'interno dell'area di pertinenza, alle condizioni di cui all'art. 5, comma 3, e qualora insistano in zona dotate delle urbanizzazioni primarie previste dalle vigenti disposizioni normative, statali e regionali.”

Il successivo art. 8 — Modifiche alla legge regionale 17 dicembre 2018, n. 59 — della legge n. 5/2019, del pari oggetto della presente impugnazione, stabilisce che:

“1. L'art. 2 della legge regionale 17 dicembre 2018, n. 59 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 30 luglio 2009, n. 14 ‘Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale’) è abrogato.”



Ai fini di completezza, si riporta il contenuto anche dell'art. 2 ("Norma interpretativa del comma 1 dell'art. 4 della legge regionale n. 14/2009") della legge regionale n. 59 del 2018, oggetto di abrogazione:

"1. Il comma 1 dell'art. 4 della legge regionale n. 14/2009 deve essere interpretato nel senso che l'intervento edilizio di ricostruzione da effettuare a seguito della demolizione di uno o più edifici a destinazione residenziale o non residenziale, può essere realizzato anche con una diversa sistemazione plano-volumetrica, ovvero con diverse dislocazioni del volume massimo consentito all'interno dell'area di pertinenza, alle condizioni di cui all'art. 5, comma 3, della medesima legge regionale n. 14/2009 e qualora insista in zona dotata delle urbanizzazioni primarie previste dalle vigenti disposizioni normative, statali e regionali."

Con l'art. 8 della legge all'esame, dunque, si prevede l'abrogazione dell'art. 2 della legge regionale n. 59 del 2018 (disposizione che, come si è sopra detto, è già stata oggetto di impugnazione, tuttora pendente, avanti codesta Corte costituzionale: ric. n. 27/2019) e, con l'art. 7, il legislatore regionale ha aggiunto, all'art. 4 della legge regionale n. 14 del 2009, il comma 5-ter, avente, tuttavia, contenuto identico all'anzidetto art. 2, legge regionale n. 59 del 2018.

È noto che, secondo la costante giurisprudenza di codesta Corte costituzionale, "la modifica normativa della norma oggetto di questione di legittimità costituzionale in via principale, intervenuta in pendenza di giudizio, determina la cessazione della materia del contendere quando ricorrono simultaneamente le seguenti condizioni: occorre che il legislatore abbia abrogato o modificato le norme censurate in senso soddisfacente delle pretese avanzate con il ricorso e occorre che le norme impugnate, poi abrogate o modificate, non abbiano ricevuto applicazione *medio tempore*" (Corte Cost. sentenza n. 56/2019, id. n. 238/2018; nello stesso senso, *ex multis*, sentenze n. 185, n. 111 e n. 44 del 2018).

Entrambe tali condizioni non ricorrono nel caso di specie.

Innanzitutto, con riferimento all'art. 8, non potendo escludersi che l'art. 2 della legge regionale n. 59 del 2018 abbia trovato *medio tempore* applicazione, restano impregiudicati motivi di impugnazione già proposti avverso quest'ultima previsione regionale (ric. n. 27 del 20 febbraio 2019).

Inoltre, come si evince dall'analisi del censurato art. 7, il legislatore regionale sembrerebbe avere inteso fare salvi gli effetti di quella struttura normativa che aveva formato oggetto, appunto, dell'anzidetta impugnativa deliberata dal Consiglio dei ministri (ric. n. 27 del 2019).

Ed infatti, la previsione di cui all'art. 7, ponendosi senza soluzione di continuità rispetto alla precedente norma interpretativa, ora abrogata, potrebbe ragionevolmente e plausibilmente ritenersi applicabile anche ad interventi precedentemente realizzati.

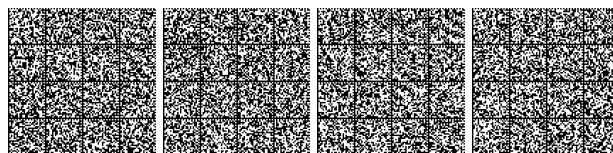
La questione, nei termini sopra prospettati, è, pertanto, rimessa all'esame codesta ecc.ma Corte che ha già avuto modo di chiarire, nella sentenza n. 89 del 2019, che "...possono trovare ingresso, nel giudizio in via principale, questioni promosse in via cautelativa ed ipotetica, sulla base di interpretazioni prospettate soltanto come possibili, purché non implausibili e comunque ragionevolmente desumibili dalle disposizioni impugnate" (*ex multis*, sentenza n. 103 del 2018, punto 4.1. del Considerato in diritto). Nel giudizio in via principale possono dunque essere dedotte "anche le lesioni in ipotesi derivanti, da distorsioni interpretative delle disposizioni impugnate" (sentenza n. 270 del 2017, punto 4.2. del Considerato in diritto).».

Alla stregua delle considerazioni che precedono, con riferimento all'art. 7 della legge regionale all'esame, non possono che ritenersi tuttora validi i motivi di impugnativa dedotti nel più volte citato ricorso n. 27 del 2019 avverso l'art. 2 legge regionale n. 59/2018.

Ed infatti, dalla mera lettura di detta disposizione regionale e dell'art. 7, oggetto della presente impugnazione, emerge l'identità di formulazione, sicché la seconda previsione non sembra potersi ritenere soddisfacente, perché, nella sostanza, riproduce la stessa norma che ha inteso abrogare, e, cioè, l'art. 2 legge regionale n. 59 del 2018, «legittimando, conseguentemente, il trasferimento della relativa impugnazione (Corte cost. n. 181 del 2013).

Il ripristino della normativa abrogata emerge, del resto, dalla circostanza che viene introdotta una disciplina della materia «senza modificare né i principi ispiratori della complessiva disciplina normativa preesistente, né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti» (Corte Cost. sentenza n. 1999 del 2012).

Seppure, infatti, non si assista più, formalmente, ad una norma di interpretazione autentica, la circostanza per cui vengono dettate prescrizioni del tutto innovative, prevedendo che gli interventi edilizi consentiti dalla legge regionale del 2009 possano essere realizzati «anche con una diversa sistemazione plano - volumetrica, ovvero con diverse dislocazioni del volume massimo consentito all'interno dell'area di pertinenza» ripropone gli stessi dubbi di legittimità costituzionale già evidenziati nei confronti della norma contenuta nella legge regionale Puglia n. 59/2018.



È noto, peraltro, che codesta ecc.ma Corte costituzionale si è ripetutamente espressa nel senso della sostanziale indifferenza, quanto allo scrutinio di legittimità costituzionale, della distinzione tra norme di interpretazione autentica — retroattive, salva una diversa volontà in tal senso esplicitata dal legislatore stesso — e norme innovative con efficacia retroattiva.

Ciò che assume rilievo, piuttosto, è la compatibilità di tali disposizioni con il divieto di retroattività che, «pur costituendo valore fondamentale di civiltà giuridica, non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata riservata dall'art. 25 Costituzione esclusivamente alla materia penale» (*ex plurimis*, sentenza 156 del 2014; sentenza 73 del 2017).

Al legislatore non è preclusa, infatti, la possibilità di emanare norme retroattive sia innovative che di interpretazione autentica, ma la retroattività deve trovare adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata (*ex multis*, sentenza n. 170 del 2013).

Sono stati, pertanto, individuati alcuni limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, attinenti alla salvaguardia di principi costituzionali tra i quali sono ricompresi: «il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di 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; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario» (sentenza n. 170 del 2013, nonché sentenze n. 78 del 2012 e n. 209 del 2010).

Sulla base di tali principi, si osserva che la legge regionale n. 14/2009 ha dettato norme di carattere straordinario, con le quali sono stati consentiti interventi edilizi anche in deroga agli strumenti urbanistici vigenti.

Nello specifico, l'art. 4, comma 1 della legge regionale n. 14/2009, nel testo vigente anteriormente alle modifiche da ultimo introdotte con la legge della Regione Puglia n. 59/2018, risultava così formulato:

«1. Al fine di migliorare la qualità del patrimonio edilizio esistente, sono ammessi interventi di demolizione e ricostruzione di edifici residenziali e non residenziali o misti con realizzazione di un aumento di volumetria sino al 35 per cento di quella legittimamente esistente alla data di entrata in vigore della presente legge da destinare, per la complessiva volumetria risultante a seguito dell'intervento, al medesimo uso preesistente legittimo o legittimato, ovvero residenziale, ovvero ad altri usi consentiti dallo strumento urbanistico. A seguito degli interventi previsti dal presente articolo, gli edifici residenziali non possono essere destinati a uso residenziale qualora ricadano all'interno delle zone territoriali omogenee E) di cui all'art. 2 del decreto del Ministero dei lavori pubblici n. 1444/1968».

Pertanto, una disposizione di carattere innovativo circa gli interventi assentiti, di sicura portata retroattiva, qual è quella contenuta all'art. 7, appare di dubbia legittimità costituzionale.

Difatti, il legislatore regionale ha sostanzialmente ampliato (retroattivamente) la portata del dato normativo, legittimando deroghe volumetriche ad interventi di ristrutturazione su edifici, oltre i limiti consentiti dell'originaria disciplina regionale del 2009 (e successive modificazioni).

Come si è già evidenziato, se è vero in linea generale che il legislatore ha la possibilità di emanare norme innovative a carattere retroattivo, la retroattività deve comunque trovare giustificazione nell'esigenza di tutela di alcuni principi di rilievo costituzionale, tra i quali «il rispetto del principio di ragionevolezza».

In sostanza, la deroga al principio della irretroattività delle norme trova fondamento nel principio di ragionevolezza, e, secondo codesta ecc.ma Corte costituzionale: «La erroneità della auto-qualificazione delle norme impugnate come interpretative costituisce...un primo indice... della irragionevolezza del loro retroagire nel tempo, ulteriormente corroborato dalla constatazione che le stesse introducono innovazioni, destinate, per lo più, ad ampliare facoltà in deroga ai relativi strumenti urbanistici, peraltro non necessariamente in termini di logica continuità con il quadro generale di riferimento sul quale le stesse sono destinate ad incidere» (così, sentenza n. 73/2017).

Rilevato, quindi, che la previsione di cui all'art. 7 della legge regionale n. 5 del 2019 ha un indubbio carattere innovativo, con efficacia retroattiva, essa legittima condotte che, non considerate tali al momento della loro realizzazione (perché non conformi agli strumenti urbanistici di riferimento), lo divengono per effetto dell'intervento successivo del legislatore regionale, con l'ulteriore conseguenza di consentire la regolarizzazione *ex post* di opere che, al momento della loro realizzazione, erano in contrasto con gli strumenti urbanistici di riferimento, dando corpo, in definitiva, ad una surrettizia ipotesi di sanatoria straordinaria che esula dalle competenze regionali ed è, quindi, illegittima.

È poi il caso di rilevare che la finalità della disposizione (proroga del c.d. Piano Casa Puglia anche per il 2019 per incentivare l'attività edilizia e migliorare la qualità del patrimonio edilizio residenziale) è comunque recessiva rispetto alla certezza del diritto. E ciò in quanto essa, per quanto a carattere prevalentemente di favore rispetto agli interessi dei singoli destinatari (la norma, come si è detto, legittima l'intervento edilizio a seguito della demolizione «anche con diversa sistemazione planovolumetrica, ovvero con diverse dislocazioni del volume massimo consentito all'interno dell'area di pertinenza»), retroagendo nel tempo, sacrifica le posizioni soggettive di potenziali controinteressati che facevano affidamento sulla stabilità dell'assetto normativo vigente all'epoca delle rispettive condotte.



La norma in questione, pertanto, travalica i limiti individuati dalla richiamata giurisprudenza della Corte costituzionale, violando l'art. 3 della Costituzione.

Sulla tenuta costituzionale di disposizioni legislative regionali in materia edilizia di contenuto simile a quella oggetto dell'odierna impugnazione, si rileva che codesta ecc.ma Corte, con la sentenza n. 209/2010 nel dichiarare l'incostituzionalità di una legge — di interpretazione autentica — provinciale urbanistica della Provincia di Bolzano, ha chiarito che, «l'irragionevolezza risiede nella circostanza che il legislatore è intervenuto per rendere retroattivamente legittimo ciò che era illegittimo, senza che fosse necessario risolvere oscillazioni giurisprudenziali e senza che il testo delle norme "interpretate" offrisse alcun appiglio semantico nel senso delle rilevanti modifiche introdotte. In tal modo non solo si è leso l'affidamento dei consociati nella stabilità della disciplina giuridica della fattispecie, che viene sconvolta dall'ingresso inopinato e immotivato di norme retroattive che alternano rapporti pregressi, ma si rende inutile e privo di effettività il diritto dei cittadini di adire i giudici per ottenere la tutela delle proprie situazioni giuridiche soggettive».

Il medesimo percorso argomentativo è stato ribadito, poi, nella successiva sentenza n. 73 del 2017 (già sopra citata) di codesta ecc.ma Corte, chiamata in quell'occasione a pronunciarsi sulla tenuta costituzionale dell'art. 44 della legge della Regione Basilicata 4 marzo 2016, n. 5 (recante interpretazione autentica dell'art. 3 legge regionale 7 agosto 2009, n. 25 «Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente»), ai sensi del quale: «L'art. 3, comma 1 della legge regionale 7 agosto 2009, n. 25, come modificato dall'art. 4 della legge regionale 3 dicembre 2012, n. 25, nella parte in cui prevede che «A tal fine sono consentiti interventi straordinari di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti, autorizzati o condonati, con aumento della superficie complessiva entro il limite max del 30%», va interpretato con continuità temporale nel senso che, «tra gli edifici esistenti sono ricompresi anche gli edifici residenziali in fase di realizzazione in forza di titolo abilitativo in corso di validità».

3. A ciò si aggiunga, quale ulteriore profilo di incostituzionalità dell'art. 7, legge regionale n. 5 del 2019, che, a motivo delle rilevanti modifiche via via apportate alla legge regionale n. 14 del 2009 (le modifiche all'art. 4 di detta legge sono state introdotte anche a mezzo dell'art. 3 della legge regionale n. 59 del 2018 e, ancora, da ultimo, mediante l'art. 35 della legge regionale n. 67 del 2018), le amministrazioni comunali potrebbero in realtà non trovarsi nelle condizioni di poter effettivamente verificare caso per caso e distinguere ciò che è stato realizzato (o proseguito, o completato) nei periodi intercorrenti tra le modifiche medesime.

Ciò, in contrasto con i principi di ragionevolezza e buon andamento, di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione.

In proposito appare opportuno rammentare che nella citata sentenza n. 73 del 2017, codesta ecc.ma Corte ha avuto modo di affermare che «Anche a voler ritenere che, nella specie, le disposizioni impugnate possano trovare una loro giustificazione nell'esigenza della regione di assicurare una maggiore omogeneità alle norme in oggetto per fare fronte al sovrapporsi delle modifiche intervenute nel tempo, siffatta finalità deve ritenersi recessiva rispetto al valore della certezza del diritto, nel caso messo in discussione in una materia, quella urbanistica, rispetto alla quale assume una peculiare rilevanza l'affidamento che la collettività ripone nella sicurezza giuridica (sentenza n. 209 del 2010). Del resto, pur guardando alla potenziale incidenza delle norme impugnate sui rapporti interpretati, va osservato che le stesse, per quanto prevalentemente di favore rispetto agli interessi dei singoli destinatari, retroagendo nel tempo sacrificano, in linea di principio, le posizioni soggettive dei potenziali controinteressati che facevano affidamento sulla stabilità dell'assetto normativo vigente all'epoca delle singole condotte».

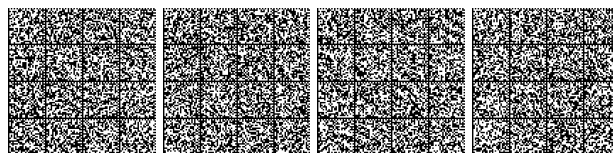
4. Gli articoli 7 e 8 della legge della Regione Puglia n. 19/2019 risultano, inoltre, adottati in violazione della disciplina di «governo del territorio» di cui all'art. 117, comma 3 della Costituzione.

4.1. Preliminarmente si osserva che, in ragione dell'intervenuta emanazione del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, ancorché successivo alla pubblicazione della legge regionale in oggetto, la disposizione di cui all'art. 7 della legge regionale n. 5 del 2019 si pone in evidente contrasto (sopravvenuto) con la disciplina di principio nella materia «governo del territorio», di cui all'art. 117, terzo comma, Costituzione, contenuta nell'anzidetto decreto-legge n. 32 del 2019, art. 5, comma 1, lettera b).

Con questa disposizione, infatti, è stato aggiunto, all'art. 2-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, il comma 1-ter, il quale stabilisce che: «In ogni caso di intervento di demolizione e ricostruzione, quest'ultima è comunque consentita nel rispetto delle distanze legittimamente preesistenti purché sia effettuata assicurando la coincidenza dell'area di sedime e del volume dell'edificio ricostruito con quello demolito, nei limiti dell'altezza massimo di quest'ultimo».

4.2. Sussiste, inoltre, il contrasto — quali parametri interposti — con gli articoli 36 e 37 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001. In particolare, l'art. 37 al comma 4 richiede, ai fini del rilascio del titolo abilitativo in sanatoria, la c.d. «doppia conformità», intesa come conformità dell'intervento sia al momento della realizzazione, sia al momento della presentazione della domanda.

Ne consegue l'illegittimità dell'art. 7 della legge regionale impugnata, perché, in base a tale previsione, la portata derogatoria della legge regionale n. 14 del 2009 e successive modifiche, diviene ora applicabile anche ad interventi che, invece, eseguiti *medio-tempore*, avrebbero dovuto essere realizzati in conformità agli strumenti urbanistici.



In altre parole, la portata sostanzialmente retroattiva della disposizione normativa oggetto di censura finirebbe per rendere legittimi *ex post* interventi che al momento della loro realizzazione non erano conformi agli strumenti urbanistici all'epoca vigenti.

Com'è noto, invero, l'atto di sanatoria di titoli edilizi abilitativi può essere assentito solo per vizi formali. La «doppia conformità» è riconosciuta in via giurisprudenziale quale principio fondamentale vincolante per la legislazione regionale (*cf.* Corte costituzionale n. 101/2013; Cons. Stato, IV, n. 32/2013, ove si precisa, tra l'altro che la disciplina urbanistica non ha effetto retroattivo; Cons. Stato, V, n. 3220/2013; Tribunale amministrativo regionale Umbria n. 590/2014), ed è prevista sia per gli interventi realizzati in assenza di permesso di costruire, o in difformità da esso, ovvero in assenza di DIA alternativa o in difformità da essa (art. 36 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001), sia per quelli eseguiti in assenza della o in difformità dalla SCIA (art. 37, comma 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001).

La disposizione di cui all'art. 7 della legge regionale n. 5 del 2019, non rispetta la citata normativa statale, laddove, nell'introdurre il comma 5-*ter* all'art. 4 della legge regionale n. 14/2009, subordina l'intervento edilizio «alle condizioni di cui all'art. 5, comma 3, della medesima legge regionale n. 14/2009».

L'art. 5 della legge della Regione Puglia n. 14/2009, a sua volta, prevede che «tutti gli interventi previsti dagli articoli 3 e 4 sono realizzabili mediante permesso di costruire o mediante segnalazione certificata di inizio attività in alternativa al permesso di costruire» (il riferimento è quindi al procedimento amministrativo di cui agli articoli 36 e 37 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001).

In generale, alla luce delle nuove disposizioni della legge in esame, la tipologia di interventi prevista dall'art. 7 della legge regionale n. 5/2019 viene legittimata mediante l'estensione della portata derogatoria delle previsioni della legge regionale n. 14/2009, con la possibilità di legittimo rilascio dei prescritti titoli abilitativi, nonostante la disciplina statale di cui agli articoli 36 e 37 decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001.

La disposizione censurata, anche ove dovesse essere ritenuta legittimamente retroattiva, contrasterebbe comunque anche con il disposto dell'art. 5 («Costruzioni private») del decreto-legge n. 70/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 106/2011 (il quale ai commi da 9 a 14 reca la disciplina di principio per la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente e per la promozione e agevolazione della riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti nonché di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione ovvero da rilocalizzare), che al comma 10 esclude che gli interventi edilizi in deroga possano «riferirsi ad edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree ad inedificabilità assoluta, con esclusione degli edifici per i quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria».

In conclusione, l'art. 7 della legge Regione Puglia n. 5 del 2019, oltre a violare l'art. 3 della Costituzione, travalica anche i limiti della potestà legislativa regionale, invadendo l'ambito assegnato dalla Costituzione alla legge dello Stato in materia di «governo del territorio», di cui all'art. 117, terzo comma, Costituzione.

Tanto premesso, la Presidenza del Consiglio dei ministri, come in epigrafe rappresentata, difesa e domiciliata, chiede l'accoglimento delle seguenti conclusioni.

P.Q.M.

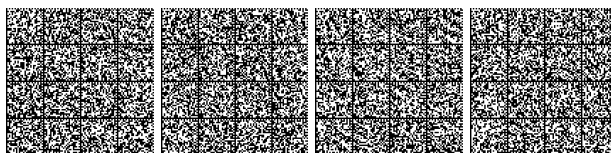
Voglia l'ecc.ma Corte costituzionale adita accogliere il presente ricorso e, per l'effetto, dichiarare l'illegittimità costituzionale degli articoli 7 e 8 della legge Regione Puglia n. 5 del 2019.

Si deposita la determinazione della Presidenza del Consiglio dei ministri del 20 maggio 2019.

Roma, 29 maggio 2019

Gli avvocati dello Stato: NUNZIATA - D'AVANZO

Procuratore dello Stato: DE VERGORI



N. 99

Ordinanza del 26 marzo 2019 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da B.E. Srl e altri contro Ministero dell'economia e delle finanze e Agenzia delle dogane e dei monopoli

Gioco e scommesse - Concessioni per la raccolta del gioco del Bingo - Termine assegnato all'Agenzia delle dogane e dei monopoli per procedere alla gara per l'attribuzione delle concessioni - Rideterminazione dell'importo dovuto, per ogni mese o frazione di mese, dai concessionari in scadenza, in regime di proroga tecnica, che intendano partecipare alla gara.

- Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), art. 1, comma 1047, modificativo dell'art. 1, comma 636, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)").

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

(SEZIONE SECONDA)

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 2839 del 2018, proposto da B.E. s.r.l., Coral s.r.l., Play Game s.r.l. e Play Line s.r.l. unipersonale, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dagli avvocati Luca Porfiri e Alvise Vergerio Di Cesana, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Alvise Vergerio Di Cesana in Roma, Via G. P. da Palestrina, 19;

contro Ministero dell'economia e delle finanze, in persona del Ministro *pro tempore*, e Agenzia delle dogane e dei monopoli, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio in Roma, Via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento la disapplicazione e la declaratoria di illegittimità costituzionale ed europea, previa rimessione alla Corte costituzionale e alla Corte di giustizia:

del provvedimento dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli – Direzione centrale gestione tributi e monopolio giochi – Ufficio Bingo, prot. n. 2018/2115 in data 8 gennaio 2018, recante disposizioni di attuazione della «Legge 27 dicembre 2017, n. 205 - art. 1 comma 1047. Modifica alla legge 27 dicembre 2013, n. 147 - art. 1 comma 636. Gara per l'attribuzione delle concessioni per la gestione del gioco del Bingo e proroga delle concessioni»;

di ogni altro atto presupposto, consequenziale e comunque connesso, ivi compreso l'art. 1, comma 1047, della legge n. 205 del 2017, l'art. 1, comma 934, della legge n. 208 del 2015, nonché l'art. 1, comma 636, della legge n. 147 del 2013.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

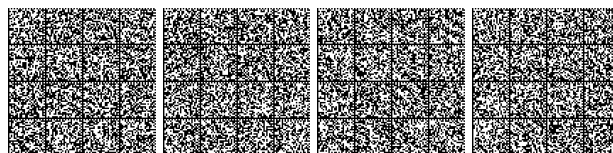
Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'economia e delle finanze e dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 novembre 2018 la dott.ssa Floriana Venera Di Mauro e udita la difesa di parte ricorrente, come specificato nel verbale;

1. Le ricorrenti sono piccole e medie imprese che svolgono l'attività di gestori di sale dedicate al gioco del Bingo in forza di concessioni scadute. Le società operano, pertanto, in regime di c.d. proroga tecnica, in attesa dello svolgimento delle procedure selettive per la riattribuzione delle concessioni, ai sensi dell'art. 1, comma 636, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014).

2. Con la proposizione del ricorso introduttivo del presente giudizio, le suddette società hanno impugnato la nota dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli in data 8 gennaio 2018, con la quale è stata data applicazione alle previsioni dell'art. 1, comma 1047, 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»), che ha modificato il comma 636 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014), innovando la disciplina del regime di proroga tecnica delle concessioni scadute o in scadenza.



Le ricorrenti lamentano l'aggravamento del suddetto regime – già precedentemente modificato in senso peggiorativo per gli operatori dalla legge di stabilità 2016 (legge 28 dicembre 2015, n. 208) – a causa dell'ulteriore innalzamento della somma dovuta mensilmente da parte dei concessionari che intendano partecipare al bando di gara per la riattribuzione della concessione. La misura del versamento è stata infatti elevata da euro 5.000,00 per ogni mese o frazione di mese superiore ai quindici giorni, oppure euro 2.500,00 per ogni frazione di mese inferiore ai quindici giorni (secondo quanto previsto dalla legge di stabilità 2016), a euro 7.500,00 per ogni mese o frazione di mese superiore ai quindici giorni, oppure euro 3.500,00 per ogni frazione di mese inferiore ai quindici giorni.

3. Il ricorso è affidato a un unico motivo, con il quale le società censurano la nota dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli impugnata nel giudizio esclusivamente in ragione della ritenuta illegittimità costituzionale e incompatibilità europea dell'art. 1, comma 1047, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, cui l'Amministrazione ha inteso dare applicazione. La previsione normativa si porrebbe in contrasto, infatti, con gli articoli 3, 41, 53 e 81 della Costituzione, nonché con gli articoli 16, 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e con gli articoli 26, 49, 56, 63 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), risultando contraria ai principi di ragionevolezza, imparzialità, parità di trattamento, legittimo affidamento, libertà di stabilimento e libertà di prestazione dei servizi.

3.1. Più in dettaglio, le ricorrenti allegano che l'innalzamento dell'importo dovuto dagli operatori in regime di c.d. proroga tecnica della concessione sarebbe stato disposto, irragionevolmente e ingiustificatamente, in un contesto economico che vedrebbe il continuo decremento della redditività del mercato di riferimento. La misura risulterebbe, perciò, ingiustamente gravosa e persino insostenibile da parte dei gestori delle sale più piccole. Gli operatori non avrebbero, peraltro, alcuna possibilità di sottrarsi al nuovo onere o di attenuarne il peso, stante – da un lato – la necessità di permanere nel regime di proroga tecnica al fine di poter partecipare alle nuove gare e – dall'altro – il divieto di trasferire le sale in altra località, se non in presenza di precise condizioni, e comunque sempre nell'ambito dello stesso comune.

La manifesta irragionevolezza della misura si rivelerebbe, in particolare, in considerazione del fatto che il nuovo importo dovuto mensilmente da parte degli operatori è molto più elevato di quello previsto dall'art. 1, comma 636, della legge n. 147 del 2013 nel suo originario tenore, ossia euro 2.800,00 per ogni mese o frazione di mese superiore ai quindici giorni, oppure euro 1.400,00 per ogni frazione di mese inferiore ai quindici giorni; somme, queste ultime, ritenute non irragionevoli dalla sentenza di questo Tribunale amministrativo n. 11347 del 2014 proprio in considerazione dell'istruttoria che risultava essere stata svolta al fine di determinarne la misura.

Il versamento mensile di 7.500,00 euro non sarebbe coerente, inoltre, con l'importo a base d'asta per l'assegnazione delle nuove concessioni, già fissato dalla legge di stabilità 2016 in 350.000,00 euro per nove anni, che corrispondono a 3.240,74 euro al mese, e quindi a un importo sensibilmente inferiore a quello dovuto durante il regime di proroga tecnica.

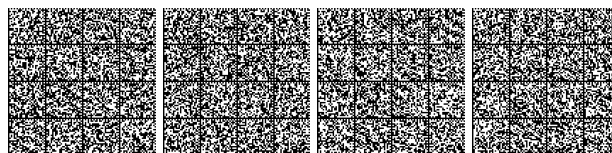
Peraltro, tale regime, essendo in corso dal 2013, si sarebbe ormai protratto per una durata quasi equivalente a quella delle originarie concessioni (sei anni), risultando anche per questo irragionevolmente vessatorio, oltre che illegittimo.

3.2. Sarebbe, perciò, violato l'art. 3 della Costituzione, in quanto la rideterminazione della somma dovuta mensilmente dagli operatori sarebbe irragionevole e ingiustamente gravosa, discriminando, inoltre, gli operatori in regime di proroga tecnica sia rispetto agli assegnatari delle future concessioni (chiamati a versare somme corrispondenti, su base mensile, al minor importo di euro 3.240,74 al mese), sia rispetto ai soggetti che attualmente operano in forza di concessioni non ancora scadute (trattandosi di concessioni gratuite). Sotto quest'ultimo profilo, la discriminazione sarebbe ancora più evidente tra i titolari di concessioni destinate a venire a scadenza alla fine del 2018, i quali sarebbero assoggettati al nuovo regime sin dall'inizio dello stesso anno, e i titolari di concessioni in scadenza all'inizio del 2019, i quali invece continuerebbero a beneficiare dell'originaria gratuità dei titoli. Per queste ragioni, la previsione normativa si porrebbe in contrasto anche con il principio di proporzionalità.

3.3. L'art. 3 della Costituzione e gli articoli 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea sarebbero violati anche in relazione alla lesione del principio del legittimo affidamento.

3.4. Sarebbe pregiudicato, ancora, il diritto alla libertà di iniziativa economica privata di cui all'art. 41 della Costituzione e all'art. 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in quanto il concessionario sarebbe di fatto obbligato a proseguire l'attività nel regime di proroga tecnica, più gravoso sia rispetto alle originarie concessioni, sia rispetto a quelle che verranno attribuite in esito alle nuove gare.

3.5. Le società evidenziano, infine, che l'importo mensile dovuto (euro 7.500,00) risulta superiore al doppio di quello da versare per ciascuna frazione di mese (euro 3.500,00), facendo emergere, così, un ulteriore profilo di irragionevolezza della misura, la quale costituirebbe una vera e propria tassa, e precisamente una flat tax, che si manifesterebbe illegittima anche per la violazione del criterio di progressività dell'imposizione fiscale stabilito dall'art. 53 della Costituzione.



4. Il Ministero dell'economia e delle finanze e l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, costituitisi in giudizio, hanno diffusamente allegato l'infondatezza di tutte le censure proposte. Le predette Amministrazioni hanno rimarcato, tra l'altro, che l'impugnazione della nota dell'Agenzia avrebbe costituito, per le ricorrenti, l'occasione per contestare di nuovo la legittimità costituzionale e la compatibilità europea della disciplina primaria, ricalcando l'impostazione e le argomentazioni del ricorso R.G. n. 6601 del 2014 – già respinto da questo Tribunale amministrativo con la sentenza n. 11347 del 2014 – nonché del ricorso R.G. 2972 del 2016, trattenuto in decisione insieme alla presente controversia.

5. Il Collegio condivide in parte i dubbi di legittimità costituzionale prospettati dalle ricorrenti e, specificamente, ritiene rilevanti e non manifestamente infondate le questioni attinenti alla compatibilità con gli articoli 3, 11, 41 e 117, primo comma, della Costituzione dell'art. 1, comma 1047, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, che ha modificato l'art. 1, comma 636, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, nella parte in cui il suddetto comma 1047, alla lettera a), dispone che l'Agenzia delle dogane e dei monopoli proceda alla gara per la riattribuzione delle concessioni del gioco del Bingo «entro il 30 settembre 2018» e, al contempo, alla lettera b), eleva a euro 7.500,00 e a euro 3.500,00 gli importi precedentemente fissati in euro 5.000,00 ed euro 2.500,00 dall'art. 1, comma 636, lettera c), della legge n. 147 del 2013, nel tenore risultante dalle modifiche apportatevi dall'art. 1, comma 934, della legge 28 dicembre 2015, n. 208.

6. Per ciò che attiene alla rilevanza delle questioni nel presente giudizio, si osserva quanto segue.

6.1. L'art. 1, comma 1047, della legge n. 205 del 2017 reca una previsione destinata a incidere su un gruppo determinato di operatori, costituito dai soli titolari di concessioni del gioco del Bingo venute a scadenza. La disposizione presenta, perciò, i caratteri propri della legge-provvedimento, tali dovendosi definire, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, le leggi «che «contengono disposizioni dirette a destinatari determinati» (sentenze n. 154 del 2013, n. 137 del 2009 e n. 2 del 1997), ovvero «incidono su un numero determinato e limitato di destinatari» (sentenza n. 94 del 2009), che hanno «contenuto particolare e concreto» (sentenze n. 20 del 2012, n. 270 del 2010, n. 137 del 2009, n. 241 del 2008, n. 267 del 2007 e n. 2 del 1997), «anche in quanto ispirate da particolari esigenze» (sentenze n. 270 del 2010 e n. 429 del 2009), e che comportano l'attrazione alla sfera legislativa «della disciplina di oggetti o materie normalmente affidati all'autorità amministrativa» (sentenze n. 94 del 2009 e n. 241 del 2008)» (così Corte cost., sentenza n. 275 del 2013).

Peraltro, secondo la costante giurisprudenza della Corte, «in assenza nell'ordinamento attuale di una 'riserva di amministrazione' opponibile al legislatore - non può ritenersi preclusa alla legge ordinaria la possibilità di attrarre nella propria sfera di disciplina oggetti o materie normalmente affidate all'azione amministrativa» (Corte cost., sentenza n. 62 del 1993; nello stesso senso Corte cost., sentenza n. 231 del 2014), per cui le leggi-provvedimento non sono di per sé incompatibili con l'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione (Corte cost., sentenza n. 85 del 2013). In questi casi, tuttavia, il diritto di difesa «verrà a connotarsi secondo il regime tipico dell'atto legislativo adottato, trasferendosi dall'ambito della giustizia amministrativa a quello proprio della giustizia costituzionale» (così ancora la sentenza n. 62 del 1993; nello stesso senso anche la sentenza n. 20 del 2012). Spetterà, pertanto, alla Corte costituzionale valutare le suddette leggi «in relazione al loro specifico contenuto» (per tutte: sentenze n. 275 del 2013, n. 154 del 2013, n. 270 del 2010), «essenzialmente sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore regionale» (sentenza n. 288 del 2008).

Coerentemente con la natura di legge-provvedimento dell'art. 1, comma 1047, della legge n. 205 del 2017, il ricorso introduttivo del giudizio si esaurisce esclusivamente nella prospettazione delle questioni di legittimità costituzionale e di compatibilità europea della suddetta previsione, per cui la decisione della causa dipende unicamente dalla soluzione delle suddette questioni.

6.2. Occorre, quindi, chiedersi se debba darsi priorità allo scrutinio delle questioni di legittimità costituzionale o a quelle di compatibilità europea.

6.3. Al riguardo, occorre tenere presente che, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, ove sia dedotta contemporaneamente la violazione della Costituzione e del diritto europeo, le questioni di compatibilità europea assumono – di regola, e salvo quanto subito si dirà – carattere prioritario rispetto all'esame dei profili di legittimità costituzionale, atteso che l'eventuale contrasto con previsioni di fonte europea dotate di effetto diretto determinerebbe l'obbligo per il giudice nazionale di disapplicare la norma primaria interna, elidendo così in radice la rilevanza della questione di legittimità costituzionale. Regola, questa, operante, tra l'altro, ove sia dedotta (oltre all'illegittimità costituzionale) la violazione delle libertà stabilite dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (*cfr.*, *ex multis*, Corte costituzionale n. 269 del 2017 e n. 111 del 2017).

La questione di legittimità costituzionale assume, invece, carattere prioritario ove la violazione del diritto europeo prospettata nel giudizio attenga alla lesione dei principi contenuti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. La Corte ha, infatti, affermato che «laddove una legge sia oggetto di dubbi di illegittimità tanto in riferimento ai diritti protetti dalla Costituzione italiana, quanto in relazione a quelli garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali



dell'Unione europea in ambito di rilevanza comunitaria, debba essere sollevata la questione di legittimità costituzionale, fatto salvo il ricorso, al rinvio pregiudiziale per le questioni di interpretazione o di invalidità del diritto dell'Unione, ai sensi dell'art. 267 del TFUE» (così Corte costituzionale n. 269 del 2017).

6.4. Nel caso oggetto del presente giudizio, le ricorrenti hanno allegato, nella rubrica dell'unico motivo di ricorso, sia la violazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che la violazione di una serie di previsioni del TFUE.

6.4.1. Della priorità della questione di legittimità costituzionale rispetto alla dedotta violazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione si è già detto.

6.4.2. Quanto alla violazione delle disposizioni del TFUE, il Collegio osserva che le relative previsioni sono richiamate nel ricorso soltanto con il numero dell'articolo di riferimento, senza indicare specificamente sotto quali profili si assuma l'incompatibilità della disciplina legislativa censurata con le disposizioni contenute in ciascuno degli articoli del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea invocati. Si tratta, perciò, di censure che, oltre a risultare secondarie nell'impostazione del gravame, risultano anche del tutto generiche e indeterminate, e come tali da ritenere inammissibili.

Il Collegio è, comunque, dell'avviso che l'innalzamento dell'importo da versare da parte degli operatori in regime di c.d. proroga tecnica – oggetto della modifica apportata dalla legge n. 205 del 2017 all'art. 1, comma 636, della legge n. 147 del 2013 – sia insuscettibile di arrecare lesione alle libertà previste dal TFUE, trattandosi di una prescrizione applicabile, alle medesime condizioni, a tutte le imprese, quale che sia la relativa nazionalità o sede di stabilimento, che siano titolari di concessioni scadute. La previsione legislativa è, perciò, intrinsecamente inidonea a produrre l'effetto di ostacolare lo svolgimento dell'attività per gli operatori in regime di proroga tecnica eventualmente non stabiliti in Italia.

Deve, conseguentemente, concludersi che l'invocazione delle disposizioni del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea non valga a determinare la disapplicazione della norma censurata nel presente giudizio.

6.5. In considerazione di quanto precede, il Collegio ritiene, perciò, che le questioni di legittimità costituzionale siano dirimenti ai fini della decisione della causa e che, pertanto, sussista il requisito della rilevanza, necessario ai fini della sottoposizione delle stesse questioni allo scrutinio della Corte costituzionale.

7. Ciò posto, prima di passare all'esposizione delle ragioni per le quali si ritiene che le questioni non siano manifestamente infondate, si rende necessario ricostruire il quadro giuridico e fattuale nel quale si inserisce la presente controversia.

7.1. Il gioco del Bingo è stato istituito con decreto del Ministro delle finanze 31 gennaio 2000, n. 29, emanato in forza dell'art. 16, comma 1, della legge 13 maggio 1999, n. 133, ove si prevede che, con riferimento a nuovi tipi di scommessa sulle competizioni sportive nonché ad ogni altro tipo di gioco, concorso pronostici e scommesse, «il Ministro delle finanze emana regolamenti a norma dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, per disciplinare le modalità e i tempi di gioco, la corresponsione di aggi, diritti e proventi dovuti a qualsiasi titolo, ivi compresi quelli da destinare agli organizzatori delle competizioni».

Le concessioni attribuite in esito alla procedura selettiva indetta a seguito dell'entrata in vigore del predetto decreto ministeriale erano gratuite, non essendo previsto un corrispettivo correlato al rilascio della concessione. La durata dei titoli era stabilita in sei anni, decorsi in quali le concessioni erano rinnovabili per una sola volta (secondo quanto disposto dall'art. 2, comma 1, lettera e), del decreto ministeriale n. 29 del 2000).

7.2. La legge di stabilità 2014 (legge 27 dicembre 2013, n. 147) si è trovata ad affrontare il problema della scadenza delle prime concessioni, a seguito del decorso, per alcuni titoli, del termine di dodici anni (i sei originariamente previsti e i successivi sei di rinnovo).

Al riguardo, con la previsione dell'art. 1, comma 636, della suddetta legge, il legislatore ha ritenuto di dover operare «Al fine di contemperare il principio di fonte comunitaria secondo il quale le concessioni pubbliche vanno attribuite ovvero riattribuite, dopo la loro scadenza, secondo procedure di selezione concorrenziale con l'esigenza di perseguire, in materia di concessioni di gioco per la raccolta del Bingo, il tendenziale allineamento temporale di tali concessioni». In questa prospettiva, è stato introdotto il regime c.d. di proroga tecnica delle concessioni, stabilendo – per quanto qui rileva – che «relativamente a queste concessioni in scadenza negli anni 2013 e 2014 l'Agenzia delle dogane e dei monopoli procede nel corso dell'anno 2014 alla riattribuzione delle medesime concessioni attenendosi ai seguenti criteri direttivi:

a) introduzione del principio dell'onerosità delle concessioni per la raccolta del gioco del Bingo e fissazione nella somma di euro 200.000 della soglia minima corrispettiva per l'attribuzione di ciascuna concessione;

b) durata delle concessioni pari a sei anni;



c) versamento della somma di euro 2.800, per ogni mese ovvero frazione di mese superiore ai quindici giorni, oppure di euro 1.400 per ogni frazione di mese inferiore ai quindici giorni, da parte del concessionario in scadenza che intenda altresì partecipare al bando di gara per la riattribuzione della concessione, per ogni mese ovvero frazione di mese di proroga del rapporto concessorio scaduto e comunque fino alla data di sottoscrizione della nuova concessione riattribuita; (...)».

Le previsioni così introdotte sono state sottoposte al vaglio di questo Tribunale amministrativo da un gruppo di società concessionarie del gioco del Bingo – alcune delle quali coincidenti con le odierne ricorrenti – le quali, trovatesi a operare nel suddetto regime di proroga tecnica, hanno veicolato una serie di censure di illegittimità costituzionale e di incompatibilità europea nei confronti dell'art. 1, comma 636, della legge n. 147 del 2013 attraverso l'impugnazione della nota dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli deputata a darvi applicazione.

Il giudizio si è concluso con la sentenza di questo Tribunale amministrativo n. 11347 del 2014, passata in giudicato, con la quale il ricorso è stato respinto.

7.3. Il legislatore è poi nuovamente intervenuto in materia con l'art. 1, comma 934, lettera a), nn. 1) - 4), della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), mediante il quale sono state apportate una serie di modifiche all'originario tenore dell'art. 1, comma 636, della legge n. 147 del 2013.

In particolare, per quanto qui rileva:

il regime di proroga tecnica è stato esteso a tutte le concessioni «in scadenza negli anni dal 2013 al 2016»;

si è stabilito che l'Agenzia delle dogane e dei monopoli dovesse procedere «nel corso dell'anno 2016 a una gara per l'attribuzione di 210 concessioni» del gioco del Bingo;

si è elevata a 350.000,00 euro la soglia minima corrispettiva per l'attribuzione di ciascuna concessione;

si è stabilita in nove anni (e non più in sei anni) la durata delle nuove concessioni;

si è elevato a 5.000,00 euro per ogni mese ovvero frazione di mese superiore ai quindici giorni e a 2.500,00 euro per ogni frazione di mese inferiore ai quindici giorni il versamento dovuto da parte del concessionario in scadenza che intenda altresì partecipare al bando di gara per la riattribuzione della concessione;

si è previsto «il divieto di trasferimento dei locali per tutto il periodo della proroga».

7.4. Le disposizioni dell'art. 1, comma 636, della legge n. 147 del 2013 sono state, poi, modificate dall'art. 6, comma 4-bis, del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, che ha temperato il divieto di trasferimento dei locali, prevedendo un'eccezione in favore dei «concessionari che, successivamente al termine del 31 dicembre 2016, si trovino nell'impossibilità di mantenere la disponibilità dei locali per cause di forza maggiore e, comunque, non a loro imputabili o per scadenza del contratto di locazione oppure di altro titolo e che abbiano la disponibilità di un altro immobile, situato nello stesso comune, nel quale trasferirsi, ferma, comunque, la valutazione dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli».

7.5. È quindi intervenuto l'art. 1, comma 1047, 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») – oggetto specificamente del presente giudizio – il quale ha disposto che «All'art. 1, comma 636, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'alinea, le parole: «anni dal 2013 al 2016» sono sostituite dalle seguenti: «anni dal 2013 al 2018» e le parole: «nel corso dell'anno 2016» sono sostituite dalle seguenti: «entro il 30 settembre 2018, con un introito almeno pari a 73 milioni di euro»;

b) alla lettera c), le parole: «euro 5.000» e «euro 2.500» sono sostituite, rispettivamente, dalle seguenti: «euro 7.500» e «euro 3.500»; dopo le parole: «legge 13 dicembre 2010, n. 220» sono inserite le seguenti: «, anche successivamente alla scadenza dei termini ivi previsti».

In altri termini, la legge n. 205 del 2017 ha esteso il regime di proroga tecnica alle «concessioni in scadenza negli anni dal 2013 al 2018», fissando al 30 settembre 2018 il termine entro il quale l'Agenzia delle dogane e dei monopoli procede alla gara per l'attribuzione di 210 concessioni, «con un introito almeno pari a 73 milioni di euro». La stessa disposizione ha, inoltre, elevato l'importo che deve essere versato da parte del concessionario in scadenza che intenda partecipare al bando di gara per la riattribuzione della concessione, stabilendolo nella somma di euro 7.500,00 per ogni mese ovvero frazione di mese superiore ai quindici giorni, oppure di euro 3.500,00 per ogni frazione di mese inferiore ai quindici giorni, in luogo della precedente previsione, che – come sopra detto – fissava il medesimo importo in euro 5.000,00 per ogni mese ovvero frazione di mese superiore ai quindici giorni ed euro 2.500,00 per ogni frazione di mese inferiore ai quindici giorni.

7.6. Deve, infine, aggiungersi che, successivamente al passaggio in decisione della causa, l'art. 1, comma 1096, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 («Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021») ha incluso nel regime di proroga tecnica anche le concessioni in scadenza nell'anno 2019, senza introdurre ulteriori modifiche al quadro normativo preesistente.



Il Collegio si è fatto carico di valutare tale sopravvenienza normativa nella camera di consiglio del 6 marzo 2019, appositamente convocata, addivenendo alla conclusione che la previsione così introdotta non abbia fatto venir meno la rilevanza della questione di legittimità costituzionale e che, inoltre, confermi i dubbi di legittimità costituzionale che si ritiene di dover sottoporre alla Corte costituzionale.

8. Venendo, a questo punto, alla non manifesta infondatezza delle questioni, il Collegio osserva quanto segue.

8.1. Con la sentenza n. 11347 del 2014, passata in giudicato, questo Tribunale amministrativo ha escluso, come sopra detto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 636, della legge n. 147 del 2013, nel suo originario tenore.

Successivamente alla suddetta sentenza, un gruppo di operatori, tra cui alcune delle odierne ricorrenti, ha sottoposto a questo Tribunale amministrativo la questione di legittimità costituzionale della medesima disposizione normativa, a seguito delle modificazioni apportatevi dall'art. 1, comma 934, della legge n. 208 del 2015. La causa è stata trattenuta in decisione nella stessa udienza di trattazione del presente giudizio e definita anch'essa con una sentenza di rigetto.

8.2. Il Collegio è tuttavia dell'avviso che le ulteriori modifiche dell'art. 1, comma 636, della legge n. 147 del 2013 introdotte dall'art. 1, comma 1047, della legge n. 205 del 2017, a differenza delle precedenti, abbiano determinato l'alterazione dell'intrinseca ragion d'essere del regime di proroga tecnica, inducendo a questo punto a dubitare della legittimità costituzionale delle innovazioni apportate alla relativa disciplina.

8.3. Deve infatti osservarsi che l'originaria previsione della legge n. 147 del 2013, introducendo il regime di proroga tecnica delle concessioni, ha previsto bensì l'onerosità di tale regime, ma ciò ha fatto:

(i) fissando l'importo dovuto mensilmente da parte degli operatori titolari di concessioni scadute che intendessero partecipare al bando di gara per la riattribuzione della concessione in una somma (2.800,00 euro) che era stata determinata sulla base di precise valutazioni di sostenibilità, in modo da incidere in misura pari al 3 per cento dell'utile lordo ricavato dalla raccolta media per sala nell'anno 2012, come risulta dalla sentenza n. 11347 del 2014 di questo Tribunale amministrativo;

(ii) prevedendo una durata limitatissima del periodo di proroga tecnica, in quanto la disposizione originaria stabiliva che le concessioni in scadenza negli anni 2013 e 2014 dovessero essere riattribuite «nel corso dell'anno 2014».

8.4. Successivamente, la legge n. 208 del 2015 ha innalzato il suddetto importo a 5.000,00 euro mensili, senza tuttavia indurre a dubitare della legittimità costituzionale della norma risultante all'esito delle modifiche, in quanto:

(i) il mero aumento dell'importo da versarsi mensilmente da parte degli operatori, pur potendo determinare un'incidenza sull'utile lordo dei gestori delle sale Bingo superiore a quello derivante dalla previsione originaria, non costituisce, di per sé, indice di arbitarietà o irragionevolezza della misura;

(ii) il termine finale del periodo di proroga tecnica, pur essendo stato differito, risultava tuttavia contenuto entro un termine molto ristretto dall'entrata in vigore della nuova disciplina, in quanto l'Agenzia delle dogane e dei monopoli avrebbe dovuto procedere a una gara per l'attribuzione di 210 concessioni del gioco del Bingo «nel corso dell'anno 2016».

8.5. Le suddette previsioni hanno, quindi, introdotto disposizioni dirette a un numero determinato di operatori, ma ciò hanno fatto in modo manifestamente immune da dubbi di irragionevolezza, anche in considerazione dell'assegnazione al periodo di proroga tecnica di una durata contenuta entro precise scadenze temporali. Gli operatori sono stati messi in grado, perciò, di svolgere liberamente le proprie valutazioni al fine di effettuare razionalmente le conseguenti scelte economiche.

Deve, infatti, rimarcarsi che il periodo di proroga tecnica consiste in una situazione transitoria nella quale, per ragioni particolari, la legge stessa legittima la prosecuzione dell'attività del titolare della concessione scaduta, in attesa che sia bandita la dovuta procedura selettiva. Nel caso del gioco del Bingo, il predetto regime è stato previsto, in via transitoria, per l'esigenza di assicurare il riallineamento delle concessioni destinate via via a scadere nel corso di diverse successive annualità, ossia al fine di attribuire le concessioni scadute mediante un'unica procedura.

Il regime di proroga tecnica conferisce quindi un'utilità economica ai concessionari uscenti, i quali beneficiano, in attesa delle nuove gare, della possibilità di proseguire la propria attività, e ciò sulla base di una propria scelta di convenienza economica. Come infatti, evidenziato nella sentenza di questo Tribunale amministrativo n. 11347 del 2014, più volte richiamata, «(...) sui concessionari non grava alcun obbligo in ordine alla prosecuzione dell'attività concessoria, e (...) se pure tale prosecuzione, come assistita dall'estensione della garanzia e dal pagamento dei corrispettivi mensili, costituisce condizione di partecipazione alla gara per la riattribuzione delle concessioni, è pur sempre rimessa alla libera scelta dei concessionari non avvalersi della facoltà di proroga e partecipare alle gare di assegnazione delle concessioni in veste di nuovi concessionari, secondo le proprie scelte imprenditoriali e di convenienza».

La ragionevolezza del regime di proroga tecnica e la sua neutralità rispetto alla libertà di iniziativa economica privata riposa, pertanto, sulla temporaneità di tale regime e sulla certezza in ordine all'orizzonte temporale entro il



quale dovranno svolgersi le gare. Solo a queste condizioni, infatti, gli operatori potranno scegliere consapevolmente se proseguire nell'attività, versando l'importo stabilito per un periodo determinato, al fine di partecipare alla nuova gara quali gestori uscenti, ovvero se cessare l'attività, potendo confidare nella possibilità di partecipare alle nuove gare entro una data prossima e comunque collocata entro un orizzonte predeterminato.

Ove, invece, la durata del regime di proroga tecnica non sia conoscibile da parte degli operatori, questi ultimi non disporranno di alcun elemento per poter svolgere le proprie valutazioni e, quindi, non saranno in grado di autodeterminarsi nell'effettuazione delle scelte conseguenti.

8.6. Proprio quest'ultima situazione risulta essersi determinata, secondo l'avviso del Collegio, a seguito dell'entrata in vigore delle modifiche apportate all'art. 1, comma 636, della legge n. 147 del 2013 dall'art. 1, comma 1047, della legge n. 205 del 2017, inducendo a dubitare della compatibilità di quest'ultima previsione normativa con gli articoli 3 e 41 della Costituzione.

8.7. Appare violato, anzitutto, l'art. 3 della Costituzione, in quanto la disposizione in esame costituisce una legge-provvedimento che sembra incidere irragionevolmente su un gruppo di operatori economici precisamente determinato.

Da un lato, infatti, la nuova previsione ha incrementato ulteriormente del cinquanta per cento – e quindi in misura niente affatto trascurabile – l'importo dovuto dagli operatori in regime di proroga tecnica che intendano partecipare alla gara per la riattribuzione delle concessioni, senza che risulti essere stata svolta alcuna indagine in ordine all'effettiva sostenibilità di tale onere e senza che l'importo stesso presenti alcuna correlazione con la cifra da porre a base d'asta per le nuove gare (ossia 350.000,00 euro, corrispondenti, in rapporto alla durata novennale prevista per le nuove concessioni, a un onere mensile di euro 3.240,74, e quindi a una somma pari a meno della metà di quella dovuta durante la proroga tecnica).

Dall'altro lato, questo aumento si accompagna all'ulteriore protrarsi del regime di proroga tecnica, già in corso dal 2013, di fatto senza una precisa delimitazione temporale. Se è vero, infatti, che la legge n. 205 del 2017 ha stabilito formalmente che l'Agenzia dovesse procedere alla gara «entro il 30 settembre 2018», deve tuttavia osservarsi che l'indicazione di questo termine è valsa anzitutto a «sanare» la circostanza che il regime di proroga tecnica si fosse già prolungato oltre il termine del 2016, precedentemente stabilito, proiettandone ulteriormente in avanti la durata. D'altro canto, il nuovo termine fissato è parso sin da subito inattendibile, come le ricorrenti non hanno mancato di evidenziare nel ricorso, atteso che la ripetuta proroga delle precedenti scadenze non poteva che indurre gli operatori a dubitare di dover confidare sul rispetto della data da ultimo stabilita.

Tale previsione è stata, del resto, puntualmente confermata dalla circostanza che, alla data in cui la causa è stata trattenuta in decisione (7 novembre 2018), nessuna gara fosse stata bandita dall'Agenzia.

Da ultimo, la circostanza che il regime di proroga tecnica sia stato ormai svincolato da ogni precisa scadenza risulta comprovata dal fatto che la legge n. 145 del 2018 abbia incluso nel regime di proroga tecnica anche le concessioni in scadenza nell'anno 2019, senza neppure modificare il termine per procedere alla gara, che è rimasto fissato nella data già trascorsa del 30 settembre 2018.

In questa situazione, il Collegio ritiene che, come anticipato, gli operatori siano definitivamente privati della possibilità di svolgere precisi calcoli in ordine alla convenienza economica del regime di proroga tecnica, la cui durata è ormai sostanzialmente indeterminata. Tali soggetti risultano essere stati incisi, perciò, in modo che appare arbitrario e irragionevole da una misura – l'innalzamento immotivato del cinquanta per cento del versamento dovuto mensilmente – senza avere alcuna possibilità né di influire sulla durata del regime di proroga tecnica, né di avere alcuna certezza in ordine alla cessazione di tale regime, che essi reputano eccessivamente oneroso e persino insostenibile per i gestori delle sale più piccole. In questo contesto, gli operatori non sono messi in grado, inoltre, di valutare possibili alternative economiche, poiché la scelta di cessare l'attività li esporrebbe, di fatto, all'espulsione dal mercato a tempo indeterminato, stante l'assenza di certezze in ordine all'avvio della nuova gara.

Da ciò i dubbi di irragionevolezza della misura.

8.8. Per analoghe ragioni, appare violato anche l'art. 41 della Costituzione, atteso che la libertà di iniziativa economica privata è da ritenere compromessa a causa dell'impossibilità per gli operatori di compiere consapevolmente le proprie scelte economiche, rimanendo essi soggetti di fatto a un regime che reputano troppo gravoso, cui tuttavia non possono realmente sottrarsi, non essendo dato stabilire quando potranno eventualmente rientrare nel mercato, a seguito della partecipazione alla nuova gara.

8.9. Alla luce delle considerazioni ora svolte, il Collegio è indotto a dubitare anche della violazione degli articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione.



La lesione del canone di ragionevolezza appare infatti determinare anche la violazione dell'analogo principio desumibile dagli articoli 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, i quali sanciscono – rispettivamente – i principi di uguaglianza davanti alla legge (art. 20) e di non discriminazione (art. 21).

D'altro canto, la prospettata violazione della libertà di iniziativa economica privata appare integrare anche la violazione dell'art. 16 della stessa Carta, recante il riconoscimento della libertà d'impresa.

9. Per tutte le ragioni esposte, questo Tribunale ritiene rilevanti e non manifestamente infondate le questioni attinenti alla compatibilità con gli articoli 3, 11, 41 e 117, primo comma, della Costituzione dell'art. 1, comma 1047, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, che ha modificato l'art. 1, comma 636, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, nella parte in cui il suddetto comma 1047, alla lettera *a*), dispone che l'Agenzia delle dogane e dei monopoli proceda alla gara per la riattribuzione delle concessioni del gioco del Bingo «entro il 30 settembre 2018» e, al contempo, alla lettera *b*), eleva a euro 7.500,00 e a euro 3.500,00 gli importi precedentemente fissati in euro 5.000,00 ed euro 2.500,00 dall'art. 1, comma 636, lettera *c*), della legge n. 147 del 2013, nel tenore risultante dalle modifiche apportate dall'art. 1, comma 934, della legge 28 dicembre 2015, n. 208.

Conseguentemente, dispone la sospensione del giudizio e la rimessione delle predette questioni alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda) rimette alla Corte costituzionale le questioni di legittimità costituzionale illustrate in motivazione, relative all'art. 1, comma 1047, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, che ha modificato l'art. 1, comma 636, della legge 27 dicembre 2013, n. 147.

Dispone, conseguentemente, la sospensione del giudizio.

Manda alla Segreteria della Sezione tutti gli adempimenti di competenza, e in particolare la notifica della presente ordinanza alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché la comunicazione ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio dei giorni 7 novembre 2018 e 6 marzo 2019, con l'intervento dei magistrati:

Antonino Savo Amodio, Presidente;

Rita Tricarico, consigliere;

Floriana Venera Di Mauro, primo referendario, estensore

Il Presidente: SAVO AMODIO

L'estensore: DI MAURO

19C00172

N. 100

Ordinanza del 26 marzo 2019 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Surace Michele, Bingo S.r.l. e Ascob - Associazione concessionari Bingo contro Ministero dell'economia e delle finanze e Agenzia delle dogane e dei monopoli

Gioco e scommesse - Concessioni per la raccolta del gioco del Bingo - Termine assegnato all'Agenzia delle dogane e dei monopoli per procedere alla gara per l'attribuzione delle concessioni - Rideterminazione dell'importo dovuto, per ogni mese o frazione di mese, dai concessionari in scadenza, in regime di proroga tecnica, che intendano partecipare alla gara.

- Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), art. 1, comma 1047, modificativo dell'art. 1, comma 636, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)”).



IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

(SEZIONE SECONDA)

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 3333 del 2018, proposto da:

Michele Surace e Bingo S.r.l. unipersonale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Luca Giacobbe e Matilde Tariciotti, nonché dall'avvocato stabilito Massimiliano Perrone, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Luca Giacobbe in Roma, via Po, 10;

contro Ministero dell'economia e delle finanze, in persona del Ministro *pro tempore*, e Agenzia delle dogane e dei monopoli, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio in Roma, via dei Portoghesi, 12;

e con l'intervento di *ad adiuvandum*:

ASCOB - Associazione concessionari Bingo, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Luca Giacobbe, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio del difensore in Roma, via Po, 10;

per l'annullamento della circolare prot. n. 2018/ 2115 in data 8 gennaio 2018, con la quale l'Agenzia delle dogane e dei monopoli - Direzione centrale gestione tributi e monopolio giochi - Ufficio Bingo, in attuazione di quanto previsto dalla legge 27 dicembre 2017, n. 205, art. 1, comma 1047, ha comunicato ai concessionari del Bingo, ivi compresa la ricorrente, che «le somme mensili dovute dai concessionari per la prosecuzione in proroga della gestione delle concessioni sono rideterminate in euro 7.500 ed euro 3.500 rispettivamente per ogni mese o frazione di mese superiore a quindici giorni ovvero per ogni frazione di mese inferiore a quindici giorni» e che «pertanto, a far data dal 1° gennaio 2018 le SS. LL. sono tenute a versare gli importi rideterminati anzidetti ferme restando le modalità e i termini di versamento ad oggi previsti»;

di ogni ulteriore atto presupposto, connesso e conseguente;

previa disapplicazione per contrasto con il TFUE, articoli 49-55 e 56-62, e/o rimessione alla Corte costituzionale, per contrasto con gli articoli 3, 41, 42, 97 e 117 della Costituzione, dell'art. 1, comma 1047, della legge n. 205 del 2017, recante modifiche all'art. 1, comma 636, della legge n. 147 del 2013.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'economia e delle finanze e dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli;

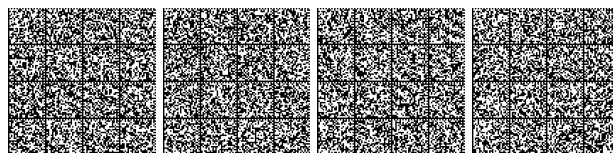
Visto l'atto di intervento di ASCOB - Associazione concessionari Bingo;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 novembre 2018 la dott.ssa Floriana Venera Di Mauro e udita la difesa della ricorrente e dell'interveniente, come specificato nel verbale;

1. La ricorrente è una società titolare di una concessione del gioco del Bingo rilasciata nel 2001, rinnovata nel 2007 e venuta definitivamente a scadenza nel mese di dicembre 2013. La società opera, pertanto, in regime di c.d. proroga tecnica, in attesa dello svolgimento delle procedure selettive per la riattribuzione delle concessioni, ai sensi dell'art. 1, comma 636, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014).

2. Con la proposizione del ricorso introduttivo del presente giudizio, la suddetta società ha impugnato la nota dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli in data 8 gennaio 2018, con la quale è stata data applicazione alle previsioni dell'art. 1, comma 1047, 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»), che ha modificato il comma 636 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014), innovando la disciplina del regime di proroga tecnica delle concessioni scadute o in scadenza.

La ricorrente lamenta l'aggravamento del suddetto regime - già precedentemente modificato in senso peggiorativo per gli operatori dalla legge di stabilità 2016 (legge 28 dicembre 2015, n. 208) - a causa dell'ulteriore innalzamento della somma dovuta mensilmente da parte dei concessionari che intendano partecipare al bando di gara per la riattribuzione della concessione. La misura del versamento è stata infatti elevata da euro 5.000,00 per ogni mese o frazione di mese superiore ai quindici giorni, oppure euro 2.500,00 per ogni frazione di mese inferiore ai quindici giorni (secondo quanto previsto dalla legge di stabilità 2016), a euro 7.500,00 per ogni mese o frazione di mese superiore ai quindici giorni, oppure euro 3.500,00 per ogni frazione di mese inferiore ai quindici giorni.



3. Il ricorso è affidato a quattro motivi di impugnazione, con i quali la società ha allegato:

I) l'illegittimità della nota dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli in data 8 gennaio 2018 per vizi propri e, in particolare, per violazione dell'art. 1, comma 636, lettera c), della legge n. 147 del 2013, come modificato dall'art. 1, comma 1047, della legge n. 205 del 2017, nonché per sviamento e perplessità dell'azione amministrativa; ciò in quanto l'Agenzia, nel dare applicazione alle innovazioni apportate al regime di proroga tecnica dalla legge n. 205 del 2017, si sarebbe occupata solo dell'aumento dell'importo dovuto mensilmente da parte degli operatori, omettendo di prendere in considerazione gli ulteriori profili della suddetta disciplina, la quale contempla anche:

(i) la necessaria sottoscrizione da parte dei concessionari, al fine della partecipazione alla futura gara, di un apposito atto integrativo, della cui stipulazione l'Agenzia avrebbe dovuto farsi carico;

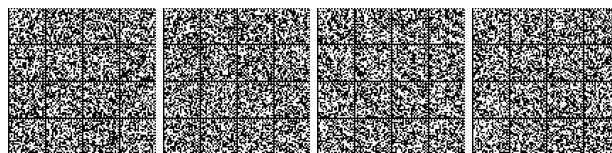
(ii) la possibilità, in alcuni casi, di trasferire i locali destinati allo svolgimento dell'attività da parte del concessionario in regime di proroga: previsione, questa, che avrebbe richiesto apposite precisazioni da parte dell'Agenzia in ordine al relativo ambito applicativo;

II) illegittimità derivata della nota dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, a causa dell'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1047, della legge n. 205 del 2017, per violazione degli articoli 3 e 41 della Costituzione; ciò in quanto la suddetta previsione costituirebbe una tipica legge-provvedimento, la quale risulterebbe irragionevole, per ragioni analoghe a quelle che hanno indotto questo Tribunale amministrativo, con la sentenza n. 1065 del 2013, a sollevare la questione di legittimità costituzionale delle norme in materia di «minimi garantiti» nel settore delle scommesse, questione parzialmente accolta dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 275 del 2013: anche l'art. 1, comma 1047, della legge n. 205 del 2017 si connoterebbe, infatti, per profili di lacuna istruttoria e di irragionevolezza simili a quelli che hanno portato la Corte costituzionale a riscontrare la contrarietà alla Costituzione dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16 del 2012; a rivelare i suddetti profili di illegittimità sarebbe il carattere del tutto immotivato dell'incremento dell'importo mensile dovuto dagli operatori in regime di proroga tecnica delle concessioni del Bingo; l'aumento risulterebbe, quindi, dettato dall'unico fine di assicurare maggiori introiti all'Erario, senza che sia stato svolto alcun approfondimento in ordine alla ragionevolezza e alla proporzionalità della misura, la quale verrebbe a incidere in un mercato nel quale si registrerebbe una contrazione del fatturato del 33 per cento; la scelta operata dal legislatore sarebbe ancora più irragionevole alla luce del fatto che la temporaneità della misura sarebbe affermata solo formalmente, stanti i ripetuti prolungamenti della durata del regime di proroga tecnica; per questa via, la previsione legislativa censurata risulterebbe contraria non solo all'art. 3 della Costituzione, ma anche all'art. 41, essendo destinata a incidere sull'attività imprenditoriale degli operatori che ne sono destinatari; l'irragionevolezza dell'importo dovuto mensilmente dai concessionari sarebbe rivelata, inoltre, dalla circostanza che la base d'asta della futura gara per l'aggiudicazione delle concessioni è stata stabilita dalla legge in euro 350.000,00 a fronte di una durata novennale dei nuovi titoli: la predetta somma corrisponde, infatti, a un onere mensile di 3.240,74 euro per ciascuno dei centoottanta mesi di durata delle nuove concessioni, ossia a un importo considerevolmente inferiore rispetto a quello dovuto dagli operatori durante il periodo di proroga tecnica; la nuova disciplina non sarebbe giustificata neppure alla luce di quanto statuito da questo Tribunale amministrativo nella sentenza n. 11347 del 2014, con la quale si è ritenuta la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale prospettate da alcuni operatori nei confronti del tenore originario dell'art. 1, comma 636, della legge n. 147 del 2013, atteso che l'attuale aumento della somma dovuta dai gestori delle sale Bingo non solo risulterebbe abnorme, ma si accompagnerebbe all'impossibilità di fatto per gli operatori di sottrarsi al regime di proroga tecnica, a causa dell'inconoscibilità della data effettiva di svolgimento della gara finalizzata all'attribuzione delle nuove concessioni e, comunque, dell'antieconomicità della scelta di partecipare alla futura procedura come «nuovi operatori»;

III) illegittimità derivata della nota dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, a causa dell'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1047, della legge n. 205 del 2017, per violazione degli articoli 3 e 41 della Costituzione e per violazione del principio del legittimo affidamento e del principio della certezza del diritto;

in particolare, la violazione del principio del legittimo affidamento emergerebbe in considerazione della sussistenza dei due presupposti della consolidata fiducia nella permanenza nel tempo dell'assetto regolatorio esistente e della sproporzione dell'intervento legislativo incidente su di esso; peraltro, anche a voler ritenere che il susseguirsi delle precedenti disposizioni volte a disciplinare il regime di proroga tecnica non potesse ingenerare alcuna fiducia sulla permanenza nel tempo dell'assetto raggiunto da tale regime, l'innovazione introdotta dalla legge n. 205 del 2017 si porrebbe comunque in contrasto con il principio della certezza del diritto;

IV) illegittimità derivata della nota dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, a causa dell'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1047, della legge n. 205 del 2017, per violazione degli articoli 3, 41, 97 e 117 della Costituzione, sotto altro profilo, nonché per contrasto con gli articoli 49-55 e 56-62 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE); ciò in quanto gli operatori in regime di proroga tecnica sarebbero ingiustamente assoggettati anche



al divieto di trasferimento dei locali per tutta la durata della proroga, salve le limitate ipotesi di deroga a tale divieto espressamente previste dalla legge, previa comunque l'autorizzazione dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli; la suddetta previsione sarebbe del tutto ingiustificata e, perciò, contraria agli articoli 3 e 41 della Costituzione, nonché incoerente con i principi desumibili dagli articoli 49-55 e 5662 TFUE, i quali sanciscono il diritto al libero esercizio delle attività economiche, imponendo agli Stati di evitare l'adozione di misure atte a interferire con tali attività ovvero a renderne meno attraente l'esercizio.

4. Si sono costituiti, per resistere al ricorso, il Ministero dell'economia e delle finanze e l'Agenzia delle dogane e dei monopoli.

È, inoltre, intervenuta ad adiuvandum ASCOB - Associazione concessionari Bingo.

5. Il Collegio condivide in parte i dubbi di legittimità costituzionale prospettati dalla ricorrente e, specificamente, ritiene rilevanti e non manifestamente infondate le questioni attinenti alla compatibilità con gli articoli 3 e 41 della Costituzione dell'art. 1, comma 1047, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, che ha modificato l'art. 1, comma 636, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, nella parte in cui il suddetto comma 1047, alla lettera a), dispone che l'Agenzia delle dogane e dei monopoli proceda alla gara per la riattribuzione delle concessioni del gioco del Bingo «entro il 30 settembre 2018» e, al contempo, alla lettera b), eleva a euro 7.500,00 e a euro 3.500,00 gli importi precedentemente fissati in euro 5.000,00 ed euro 2.500,00 dall'art. 1, comma 636, lettera c), della legge n. 147 del 2013, nel tenore risultante dalle modifiche apportatevi dall'art. 1, comma 934, della legge 28 dicembre 2015, n. 208.

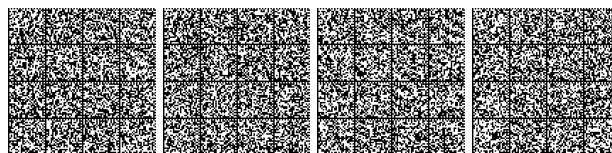
6. Per ciò che attiene alla rilevanza delle questioni nel presente giudizio, si osserva quanto segue.

6.1. Nell'economia del ricorso, assumono carattere centrale le censure dirette nei confronti dell'art. 1, comma 1047, della legge n. 205 del 2017. L'unico motivo di impugnazione volto a dedurre vizi propri della nota dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli dell'8 gennaio 2018 - ossia il primo motivo - si riferisce, infatti, ad aspetti del tutto secondari della disciplina del regime di proroga tecnica, ossia alla ritenuta necessità che l'Agenzia assicuri la sottoscrizione, da parte degli operatori che intendano partecipare alla futura gara, di un apposito atto integrativo e provveda, inoltre, a precisare la portata applicativa delle previste eccezioni al divieto generale di trasferimento dei locali durante il regime di proroga tecnica.

Anche laddove le censure prospettate con il primo motivo fossero accolte, rimarrebbe, perciò, del tutto impregiudicato il nucleo centrale in cui si sostanzia la proposta impugnazione, consistente nelle questioni esposte nei successivi motivi di censura, con i quali si deducono vizi di illegittimità derivata della medesima nota dell'Agenzia, in considerazione dei ritenuti profili di illegittimità costituzionale e - quanto al quarto motivo - di incompatibilità europea della norma primaria applicata.

6.2. Deve osservarsi, poi, che l'art. 1, comma 1047, della legge n. 205 del 2017 reca una previsione destinata a incidere su un gruppo determinato di operatori, costituito dai soli titolari di concessioni del gioco del Bingo venute a scadenza. La disposizione presenta, perciò, i caratteri propri della legge-provvedimento, tali dovendosi definire, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, le leggi «che “contengono disposizioni dirette a destinatari determinati” (sentenze n. 154 del 2013, n. 137 del 2009 e n. 2 del 1997), ovvero “incidono su un numero determinato e limitato di destinatari” (sentenza n. 94 del 2009), che hanno “contenuto particolare e concreto” (sentenze n. 20 del 2012, n. 270 del 2010, n. 137 del 2009, n. 241 del 2008, n. 267 del 2007 e n. 2 del 1997), “anche in quanto ispirate da particolari esigenze” (sentenze n. 270 del 2010 e n. 429 del 2009), e che comportano l'attrazione alla sfera legislativa “della disciplina di oggetti o materie normalmente affidati all'autorità amministrativa” (sentenze n. 94 del 2009 e n. 241 del 2008)» (così Corte costituzionale, sentenza n. 275 del 2013).

Pertanto, secondo la costante giurisprudenza della Corte, «in assenza nell'ordinamento attuale di una “riserva di amministrazione” apportionabile al legislatore - non può ritenersi preclusa alla legge ordinaria la possibilità di attrarre nella propria sfera di disciplina oggetti o materie normalmente affidate all'azione amministrativa» (Corte costituzionale, sentenza n. 62 del 1993; nello stesso senso Corte costituzionale, sentenza n. 231 del 2014), per cui le leggi-provvedimento non sono di per sé incompatibili con l'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione (Corte costituzionale, sentenza n. 85 del 2013). In questi casi, tuttavia, il diritto di difesa «verrà a connotarsi secondo il regime tipico dell'atto legislativo adottato, trasferendosi dall'ambito della giustizia amministrativa a quello proprio della giustizia costituzionale» (così ancora la sentenza n. 62 del 1993; nello stesso senso anche la sentenza n. 20 del 2012). Spetterà, pertanto, alla Corte costituzionale valutare le suddette leggi «in relazione alloro specifico contenuto» (per tutte: sentenze n. 275 del 2013, n. 154 del 2013, n. 270 del 2010), «essenzialmente sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore regionale» (sentenza n. 288 del 2008).



La circostanza che il ricorso si sostanzia principalmente nella prospettazione di questioni di legittimità costituzionale e - limitatamente al quarto motivo - di incompatibilità europea dell'art. 1, comma 1047, della legge n. 205 del 2017 è, perciò, coerente con la natura di legge-provvedimento della suddetta previsione, avente portata immediatamente lesiva per la ricorrente. La decisione della causa dipende perciò anzitutto dalle censure prospettate nei confronti della norma primaria e, conseguentemente, lo scrutinio del primo motivo di ricorso non condiziona la sottoposizione alla Corte costituzionale delle questioni di legittimità costituzionale sopra indicate, atteso che proprio alla luce dell'interesse dedotto dalla ricorrente le suddette questioni assumono carattere prioritario ai fini della definizione della controversia.

6.3. Ciò posto, il Collegio ritiene di dover condividere in parte, nei termini e limiti che saranno di seguito illustrati, i dubbi di legittimità costituzionale sollevati dalla ricorrente nel secondo e nel terzo motivo di impugnazione.

6.4. Quanto, invece, ai dubbi di legittimità costituzionale prospettati con il quarto motivo di ricorso, il Collegio ritiene che questi da un lato non condizionino la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale ora richiamate e, dall'altro lato, non debbano essere sottoposti a loro volta alla Corte.

6.4.1. Come sopra detto, con il suddetto motivo si deduce non solo l'illegittimità costituzionale, ma anche l'incompatibilità europea del divieto generalizzato - salvo limitate eccezioni - di trasferire i locali durante il periodo di proroga tecnica.

Al riguardo, deve anzitutto osservarsi che - come meglio si dirà nella ricostruzione del quadro normativa proposta di seguito - il divieto in esame non è stato introdotto dall'art. 1, comma 1047, della legge n. 205 del 2017, bensì dall'art. 1, comma 934, della legge n. 208 del 2015. Inoltre, tale divieto, originariamente previsto come illimitato, è stato persino alleggerito dall'art. 6, comma 4-bis, del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96. Si tratta, quindi, di una previsione non introdotta né modificata dall'art. 1, comma 1047, della legge n. 205 del 2017, censurato nel presente giudizio.

6.4.2. Ad avviso del Collegio, comunque, il divieto di trasferimento dei locali non è suscettibile di essere disapplicato, non essendo ravvisabile il dedotto contrasto con le libertà previste dal TFUE.

Si tratta, infatti, di una misura applicabile, alle medesime condizioni, a tutte le imprese, quale che sia la relativa nazionalità o sede di stabilimento, che siano titolari di concessioni scadute. Non emerge, inoltre, alcun elemento che possa indurre a ritenere che la portata del divieto sia idonea a produrre l'effetto di ostacolare per gli operatori in regione di proroga tecnica eventualmente non italiani o non stabiliti in Italia lo svolgimento dell'attività di gestore di sale Bingo.

La questione di compatibilità europea prospettata nel quarto motivo non influisce, perciò, sulla ricostruzione della complessiva portata della disciplina normativa censurata, in quanto non conduce, come detto, alla disapplicazione del divieto di trasferimento dei locali contenuto nella medesima disciplina. Conseguentemente, tale questione non influisce sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale da sottoporre alla Corte costituzionale, come sopra delineate.

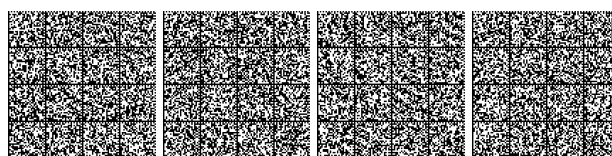
6.4.3. D'altro canto, l'attuale complessiva disciplina del regime di proroga tecnica, a seguito dell'intervento della predetta legge n. 205 del 2017, non sembra comunque porre dubbi di legittimità costituzionale in relazione al divieto di trasferimento dei locali in essa contenuto.

Occorre, infatti, tenere presente che l'art. 1, comma 936, della legge n. 208 del 2015 ha stabilito che «Entro il 30 aprile 2016, in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono definite le caratteristiche dei punti di vendita ove si raccoglie gioco pubblico, nonché i criteri per la loro distribuzione e concentrazione territoriale, al fine di garantire i migliori livelli di sicurezza per la tutela della salute, dell'ordine pubblico e della pubblica fede dei giocatori e di prevenire il rischio di accesso dei minori di età. Le intese raggiunte in sede di Conferenza unificata sono recepite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le Commissioni parlamentari competenti».

In questo contesto, il divieto di trasferimento dei locali destinati alla raccolta del gioco del Bingo in regime di proroga tecnica non è, perciò, da ritenere ingiustificato, bensì dovuto alla necessità di non pregiudicare gli esiti del processo di definizione concordata dei criteri per la distribuzione e concentrazione territoriale dei luoghi destinati alla raccolta del gioco pubblico, in modo da assicurare le distanze dai c.d. luoghi sensibili, e quindi in funzione dell'interesse primario alla tutela della salute mediante il contrasto della ludopatia.

A queste conclusioni è, del resto, pervenuta la Sezione in un altro contenzioso, trattenuto in decisione insieme alla presente controversia, nel quale si è ritenuta la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale prospettata con riferimento all'art. 1, comma 934, della legge n. 208 del 2015, che aveva originariamente introdotto il divieto di trasferimento dei locali durante il regime di proroga tecnica.

Conseguentemente, non vanno rimesse alla Corte costituzionale le questioni di legittimità della normativa primaria prospettate nel quarto motivo di ricorso.



6.5. Alla luce delle considerazioni sin qui esposte, il Collegio ritiene quindi, come sopra anticipato, di non potersi esimere dal sottoporre alla Corte le questioni di legittimità costituzionale attinenti al contrasto con gli articoli 3 e 41 della Costituzione, dell'art. 1, comma 1047, della legge n. 207 del 2015, laddove la suddetta disposizione ha elevato l'importo dovuto mensilmente dagli operatori in regime di proroga tecnica, prolungando, al contempo, la durata di tale regime. Tali questioni risultano infatti rilevanti nel presente giudizio, in quanto da esse dipende la decisione della causa.

7. Ciò posto, prima di passare all'esposizione delle ragioni per le quali si ritiene che le questioni non siano manifestamente infondate, si rende necessario ricostruire il quadro giuridico e fattuale nel quale si inserisce la presente controversia.

7.1. Il gioco del Bingo è stato istituito con decreto del Ministro delle finanze 31 gennaio 2000, n. 29, emanato in forza dell'art. 16, comma 1, della legge 13 maggio 1999, n. 133, ove si prevede che, con riferimento a nuovi tipi di scommessa sulle competizioni sportive nonché ad ogni altro tipo di gioco, concorso pronostici e scommesse, «il Ministro delle finanze emana regolamenti a norma dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, per disciplinare le modalità e i tempi di gioco, la corresponsione di aggi, diritti e proventi dovuti a qualsiasi titolo, ivi compresi quelli da destinare agli organizzatori delle competizioni».

Le concessioni attribuite in esito alla procedura selettiva indetta a seguito dell'entrata in vigore del predetto decreto ministeriale erano gratuite, non essendo previsto un corrispettivo correlato al rilascio della concessione. La durata dei titoli era stabilita in sei anni, decorsi i quali le concessioni erano rinnovabili per una sola volta (secondo quanto disposto dall'art. 2, comma 1, lettera e), del decreto ministeriale n. 29 del 2000).

7.2. La legge di stabilità 2014 (legge 27 dicembre 2013, n. 147) si è trovata ad affrontare il problema della scadenza delle prime concessioni, a seguito del decorso, per alcuni titoli, del termine di dodici anni (i sei originariamente previsti e i successivi sei di rinnovo).

Al riguardo, con la previsione dell'art. 1, comma 636, della suddetta legge, il legislatore ha ritenuto di dover «(...) contemperare il principio di fonte comunitaria secondo il quale le concessioni pubbliche vanno attribuite ovvero riattribuite, dopo la loro scadenza, secondo procedure di selezione concorrenziale con l'esigenza di perseguire, in materia di concessioni di gioco per la raccolta del Bingo, il tendenziale allineamento temporale di tali concessioni». In questa prospettiva, è stato introdotto il regime c.d. di proroga tecnica delle concessioni, stabilendo - per quanto qui rileva - che «relativamente a queste concessioni in scadenza negli anni 2013 e 2014 l'Agenzia delle dogane e dei monopoli procede nel corso dell'anno 2014 alla riattribuzione delle medesime concessioni attenendosi ai seguenti criteri direttivi:

a) introduzione del principio dell'onerosità delle concessioni per la raccolta del gioco del Bingo e fissazione nella somma di euro 200.000 della soglia minima corrispettiva per l'attribuzione di ciascuna concessione;

b) durata delle concessioni pari a sei anni;

c) versamento della somma di euro 2.800, per ogni mese ovvero frazione di mese superiore ai quindici giorni, oppure di euro 1.400 per ogni frazione di mese inferiore ai quindici giorni, da parte del concessionario in scadenza che intenda altresì partecipare al bando di gara per la riattribuzione della concessione, per ogni mese ovvero frazione di mese di proroga del rapporto concessorio scaduto e comunque fino alla data di sottoscrizione della nuova concessione riattribuita; (...)).

Le previsioni così introdotte sono state sottoposte al vaglio di questo Tribunale amministrativo da un gruppo di società concessionarie del gioco del Bingo, le quali, trovatesi a operare nel suddetto regime di proroga tecnica, hanno veicolato una serie di censure di illegittimità costituzionale e di incompatibilità europea nei confronti dell'art. 1, comma 636, della legge n. 147 del 2013 attraverso l'impugnazione della nota dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli deputata a darvi applicazione.

Il giudizio si è concluso con la sentenza di questo Tribunale amministrativo n. 11347 del 2014, passata in giudicato, con la quale il ricorso è stato respinto.

7.3. Il legislatore è poi nuovamente intervenuto in materia con l'art. 1, comma 934, lettera a), numeri 1) - 4), della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), mediante il quale sono state apportate una serie di modifiche all'originario tenore dell'art. 1, comma 636, della legge n. 147 del 2013.

In particolare, per quanto qui rileva:

il regime di proroga tecnica è stato esteso a tutte le concessioni «in scadenza negli anni dal 2013 al 2016»;

si è stabilito che l'Agenzia delle dogane e dei monopoli dovesse procedere «nel corso dell'anno 2016 a una gara per l'attribuzione di 210 concessioni» del gioco del Bingo;

si è elevata a 350.000,00 euro la soglia minima corrispettiva per l'attribuzione di ciascuna concessione;

si è stabilita in nove anni (e non più in sei anni) la durata delle nuove concessioni;



si è elevato a 5.000,00 euro per ogni mese ovvero frazione di mese superiore ai quindici giorni e a 2.500,00 euro per ogni frazione di mese inferiore ai quindici giorni il versamento dovuto da parte del concessionario in scadenza che intenda altresì partecipare al bando di gara per la riattribuzione della concessione;

si è previsto «il divieto di trasferimento dei locali per tutto il periodo della proroga».

7.4. Le disposizioni dell'art. 1, comma 636, della legge n. 147 del 2013 sono state, poi, modificate dall'art. 6, comma 4-*bis*, del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, che ha temperato il divieto di trasferimento dei locali, prevedendo un'eccezione in favore dei «concessionari che, successivamente al termine del 31 dicembre 2016, si trovino nell'impossibilità di mantenere la disponibilità dei locali per cause di forza maggiore e, comunque, non a loro imputabili o per scadenza del contratto di locazione oppure di altro titolo e che abbiano la disponibilità di un altro immobile, situato nello stesso comune, nel quale trasferirsi, ferma, comunque, la valutazione dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli».

7.5. È quindi intervenuto l'art. 1, comma 1047, 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») - oggetto specificamente del presente giudizio - il quale ha disposto che «All'art. 1, comma 636, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'alinea, le parole: «anni dal 2013 al 2016» sono sostituite dalle seguenti: «anni dal 2013 al 2018» e le parole: «nel corso dell'anno 2016» sono sostituite dalle seguenti: «entro il 30 settembre 2018, con un introito almeno pari a 73 milioni di euro»;

b) alla lettera c), le parole: «euro 5.000» e «euro 2.500» sono sostituite, rispettivamente, dalle seguenti: «euro 7.500» e «euro 3.500»; dopo le parole: «legge 13 dicembre 2010, n. 220» sono inserite le seguenti: «, anche successivamente alla scadenza dei termini ivi previsti»».

In altri termini, la legge n. 205 del 2017 ha esteso il regime di proroga tecnica alle «concessioni in scadenza negli anni dal 2013 al 2018», fissando al 30 settembre 2018 il termine entro il quale l'Agenzia delle dogane e dei monopoli procede alla gara per l'attribuzione di 210 concessioni, «con un introito almeno pari a 73 milioni di euro». La stessa disposizione ha, inoltre, elevato l'importo che deve essere versato da parte del concessionario in scadenza che intenda partecipare al bando di gara per la riattribuzione della concessione, stabilendolo nella somma di euro 7.500,00 per ogni mese ovvero frazione di mese superiore ai quindici giorni, oppure di euro 3.500,00 per ogni frazione di mese inferiore ai quindici giorni, in luogo della precedente previsione, che - come sopra detto - fissava il medesimo importo in euro 5.000,00 per ogni mese ovvero frazione di mese superiore ai quindici giorni ed euro 2.500,00 per ogni frazione di mese inferiore ai quindici giorni.

7.6. Deve, infine, aggiungersi che, successivamente al passaggio in decisione della causa, l'art. 1, comma 1096, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 («Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021») ha incluso nel regime di proroga tecnica anche le concessioni in scadenza nell'anno 2019, senza introdurre ulteriori modifiche al quadro normativo preesistente.

Il Collegio si è fatto carico di valutare tale sopravvenienza normativa nella camera di consiglio del 6 marzo 2019, appositamente convocata, addivenendo alla conclusione che la previsione così introdotta non abbia fatto venir meno la rilevanza della questione di legittimità costituzionale e che, inoltre, confermi i dubbi di legittimità costituzionale che si ritiene di dover sottoporre alla Corte costituzionale.

8. Venendo, a questo punto, alla non manifesta infondatezza delle questioni, il Collegio osserva quanto segue.

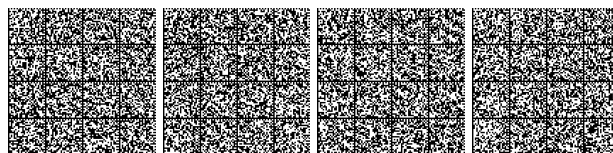
8.1. Con la sentenza n. 11347 del 2014, passata in giudicato, questo Tribunale amministrativo ha escluso, come sopra detto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 636, della legge n. 147 del 2013, nel suo originario tenore.

Successivamente alla suddetta sentenza, un gruppo di operatori ha sottoposto a questo Tribunale amministrativo la questione di legittimità costituzionale della medesima disposizione normativa, a seguito delle modificazioni apportate dall'art. 1, comma 934, della legge n. 208 del 2015. La causa è stata trattenuta in decisione nella stessa udienza di trattazione del presente giudizio e definita anch'essa con una sentenza di rigetto.

8.2. Il Collegio è tuttavia dell'avviso che le ulteriori modifiche dell'art. 1, comma 636, della legge n. 147 del 2013 introdotte dall'art. 1, comma 1047, della legge n. 205 del 2017, a differenza delle precedenti, abbiano determinato l'alterazione dell'intrinseca ragion d'essere del regime di proroga tecnica, inducendo a questo punto a dubitare della legittimità costituzionale delle innovazioni apportate alla relativa disciplina.

8.3. Deve infatti osservarsi che l'originaria previsione della legge n. 147 del 2013, introducendo il regime di proroga tecnica delle concessioni, ha previsto bensì l'onerosità di tale regime, ma ciò ha fatto:

(i) fissando l'importo dovuto mensilmente da parte degli operatori titolari di concessioni scadute che intendessero partecipare al bando di gara per la riattribuzione della concessione in una somma (2.800,00 euro) che era stata



determinata sulla base di precise valutazioni di sostenibilità, in modo da incidere in misura pari al 3 per cento dell'utile lordo ricavato dalla raccolta media per sala nell'anno 2012, come risulta dalla sentenza n. 11347 del 2014 di questo Tribunale amministrativo;

(ii) prevedendo una durata limitatissima del periodo di proroga tecnica, in quanto la disposizione originaria stabiliva che le concessioni in scadenza negli anni 2013 e 2014 dovessero essere riattribuite «nel corso dell'anno 2014».

8.4. Successivamente, la legge n. 208 del 2015 ha innalzato il suddetto importo a 5.000,00 euro mensili, senza tuttavia indurre a dubitare della legittimità costituzionale della norma risultante all'esito delle modifiche, in quanto:

(i) il mero aumento dell'importo da versarsi mensilmente da parte degli operatori, pur potendo determinare un'incidenza sull'utile lordo dei gestori delle sale Bingo superiore a quello derivante dalla previsione originaria, non costituisce, di per sé, indice di arbitrarietà o irragionevolezza della misura;

(ii) il termine finale del periodo di proroga tecnica, pur essendo stato differito, risultava tuttavia contenuto entro un termine molto ristretto dall'entrata in vigore della nuova disciplina, in quanto l'Agenzia delle dogane e dei monopoli avrebbe dovuto procedere a una gara per l'attribuzione di 210 concessioni del gioco del Bingo «nel corso dell'anno 2016».

8.5. Le suddette previsioni hanno, quindi, introdotto disposizioni dirette a un numero determinato di operatori, ma ciò hanno fatto in modo manifestamente immune da dubbi di irragionevolezza, anche in considerazione dell'assegnazione al periodo di proroga tecnica di una durata contenuta entro precise scadenze temporali. Gli operatori sono stati messi in grado, perciò, di svolgere liberamente le proprie valutazioni al fine di effettuare razionalmente le conseguenti scelte economiche.

Deve, infatti, rimarcarsi che il periodo di proroga tecnica consiste in una situazione transitoria nella quale, per ragioni particolari, la legge stessa legittima la prosecuzione dell'attività del titolare della concessione scaduta, in attesa che sia bandita la dovuta procedura selettiva. Nel caso del gioco del Bingo, il predetto regime è stato previsto, in via transitoria, per l'esigenza di assicurare il riallineamento delle concessioni destinate via via a scadere nel corso di diverse successive annualità, ossia al fine di attribuire le concessioni scadute mediante un'unica procedura.

Il regime di proroga tecnica conferisce quindi un'utilità economica ai concessionari uscenti, i quali beneficiano, in attesa delle nuove gare, della possibilità di proseguire la propria attività, e ciò sulla base di una propria scelta di convenienza economica. Come infatti, evidenziato nella sentenza di questo Tribunale amministrativo n. 11347 del 2014, più volte richiamata, «(...) sui concessionari non grava alcun obbligo in ordine alla prosecuzione dell'attività concessoria, e (...) se pure tale prosecuzione, come assistita dall'estensione della garanzia e dal pagamento dei corrispettivi mensili, costituisce condizione di partecipazione alla gara per la riattribuzione delle concessioni, è pur sempre rimessa alla libera scelta dei concessionari non avvalersi della facoltà di proroga e partecipare alle gare di assegnazione delle concessioni in veste di nuovi concessionari, secondo le proprie scelte imprenditoriali e di convenienza».

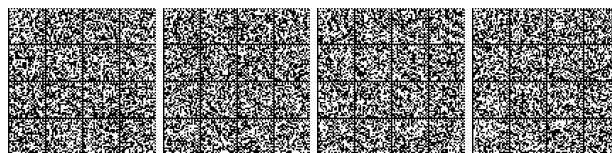
La ragionevolezza del regime di proroga tecnica e la sua neutralità rispetto alla libertà di iniziativa economica privata riposa, pertanto, sulla temporaneità di tale regime e sulla certezza in ordine all'orizzonte temporale entro il quale dovranno svolgersi le gare. Solo a queste condizioni, infatti, gli operatori potranno scegliere consapevolmente se proseguire nell'attività, versando l'importo stabilito per un periodo determinato, al fine di partecipare alla nuova gara quali gestori uscenti, ovvero se cessare l'attività, potendo confidare nella possibilità di partecipare alle nuove gare entro una data prossima e comunque collocata entro un orizzonte predeterminato.

Ove, invece, la durata del regime di proroga tecnica non sia conoscibile da parte degli operatori, questi ultimi non disporranno di alcun elemento per poter svolgere le proprie valutazioni e, quindi, non saranno in grado di autodeterminarsi nell'effettuazione delle scelte conseguenti.

8.6. Proprio quest'ultima situazione risulta essersi determinata, secondo l'avviso del Collegio, a seguito dell'entrata in vigore delle modifiche apportate all'art. 1, comma 636, della legge n. 147 del 2013 dall'art. 1, comma 1047, della legge n. 205 del 2017, inducendo a dubitare della compatibilità di quest'ultima previsione normativa con gli articoli 3 e 41 della Costituzione.

8.7. Appare violato, anzitutto, l'art. 3 della Costituzione, in quanto la disposizione in esame costituisce una legge-provvedimento che sembra incidere irragionevolmente su un gruppo di operatori economici precisamente determinato.

Da un lato, infatti, la nuova previsione ha incrementato ulteriormente del cinquanta per cento - e quindi in misura niente affatto trascurabile - l'importo dovuto dagli operatori in regime di proroga tecnica che intendano partecipare alla gara per la riattribuzione delle concessioni, senza che risulti essere stata svolta alcuna indagine in ordine all'effettiva sostenibilità di tale onere e senza che l'importo stesso presenti alcuna correlazione con la cifra da porre a base d'asta



per le nuove gare (ossia 350.000,00 euro, corrispondenti, in rapporto alla durata novennale prevista per le nuove concessioni, a un onere mensile di euro 3.240,74, e quindi a una somma pari a meno della metà di quella dovuta durante la proroga tecnica).

Dall'altro lato, questo aumento si accompagna all'ulteriore protrarsi del regime di proroga tecnica, già in corso dal 2013, di fatto senza una precisa delimitazione temporale. Se è vero, infatti, che la legge n. 205 del 2017 ha stabilito formalmente che l'Agenzia dovesse procedere alla gara «entro il 30 settembre 2018», deve tuttavia osservarsi che l'indicazione di questo termine è valsa anzitutto a «sanare» la circostanza che il regime di proroga tecnica si fosse già prolungato oltre il termine del 2016, precedentemente stabilito, proiettando ne ulteriormente in avanti la durata. D'altro canto, il nuovo termine fissato è parso sin da subito inattendibile, come la ricorrente non ha mancato di evidenziare nel ricorso, atteso che la ripetuta proroga delle precedenti scadenze non poteva che indurre gli operatori a dubitare di dover confidare sul rispetto della data da ultimo stabilita.

Tale previsione è stata, del resto, puntualmente confermata dalla circostanza che, alla data in cui la causa è stata trattenuta in decisione (7 novembre 2018), nessuna gara fosse stata bandita dall'Agenzia.

Da ultimo, la circostanza che il regime di proroga tecnica sia stato ormai svincolato da ogni precisa scadenza risulta comprovata dal fatto che la legge n. 145 del 2018 abbia incluso nel regime di proroga tecnica anche le concessioni in scadenza nell'anno 2019, senza neppure modificare il termine per procedere alla gara, che è rimasto fissato nella data già trascorsa del 30 settembre 2018.

In questa situazione, il Collegio ritiene che, come anticipato, gli operatori siano definitivamente privati della possibilità di svolgere precisi calcoli in ordine alla convenienza economica del regime di proroga tecnica, la cui durata è ormai sostanzialmente indeterminata. Tali soggetti risultano essere stati incisi, perciò, in modo che appare arbitrario e irragionevole da una misura - l'innalzamento immotivato del cinquanta per cento del versamento dovuto mensilmente - senza avere alcuna possibilità né di influire sulla durata del regime di proroga tecnica, né di avere alcuna certezza in ordine alla cessazione di tale regime, reputato dalla ricorrente eccessivamente oneroso in relazione all'attuale situazione di mercato.

In questo contesto, gli operatori non sono messi in grado, inoltre, di valutare possibili alternative economiche, poiché la scelta di cessare l'attività li esporrebbe, di fatto, all'espulsione dal mercato a tempo indeterminato, stante l'assenza di certezze in ordine all'avvio della nuova gara.

Da ciò i dubbi di irragionevolezza della misura.

8.8. Per analoghe ragioni, appare violato anche l'art. 41 della Costituzione, atteso che la libertà di iniziativa economica privata è da ritenere compromessa a causa dell'impossibilità per gli operatori di compiere consapevolmente le proprie scelte economiche, rimanendo essi soggetti di fatto a un regime che reputano troppo gravoso, cui tuttavia non possono realmente sottrarsi, non essendo dato stabilire quando potranno eventualmente rientrare nel mercato, a seguito della partecipazione alla nuova gara.

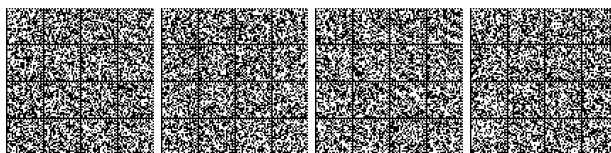
9. Per tutte le ragioni esposte, questo Tribunale ritiene rilevanti e non manifestatamente infondate le questioni attinenti alla compatibilità con gli articoli 3 e 41 della Costituzione dell'art. 1, comma 1047, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, che ha modificato l'art. 1, comma 636, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, nella parte in cui il suddetto comma 1047, alla lettera a), dispone che l'Agenzia delle dogane e dei monopoli proceda alla gara per la riattribuzione delle concessioni del gioco del Bingo «entro il 30 settembre 2018» e, al contempo, alla lettera b), eleva a euro 7.500,00 e a euro 3.500,00 gli importi precedentemente fissati in euro 5.000,00 ed euro 2.500,00 dall'art. 1, comma 636, lettera c), della legge n. 147 del 2013, nel tenore risultante dalle modifiche apportatevi dall'art. 1, comma 934, della legge 28 dicembre 2015, n. 208.

Conseguentemente, dispone la sospensione del giudizio e la rimessione delle predette questioni alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Seconda) rimette alla Corte costituzionale le questioni di legittimità costituzionale illustrate in motivazione, relative all'art. 1, comma 1047, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, che ha modificato l'art. 1, comma 636, della legge 27 dicembre 2013, n. 147.

Dispone, conseguentemente, la sospensione del giudizio.



Manda alla Segreteria della Sezione tutti gli adempimenti di competenza, e in particolare la notifica della presente ordinanza alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio dei giorni 7 novembre 2018 e 6 marzo 2019, con l'intervento dei magistrati:

Antonino Savo Amodio, Presidente;

Rita Tricarico, consigliere;

Floriana Venera Di Mauro, primo referendario, estensore.

Il Presidente: SAVO AMODIO

L'estensore: DI MAURO

19C00173

N. 101

*Ordinanza del 9 gennaio 2019 del Tribunale di Siracusa
nel procedimento penale a carico di V.S.*

Reati e pene - Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma della legge n. 67 del 2014 - Applicazione delle sanzioni amministrative alle violazioni anteriormente commesse - Criteri di determinazione della sanzione amministrativa pecuniaria - Trasmissione da parte dell'autorità giudiziaria all'autorità amministrativa competente degli atti dei procedimenti penali relativi ai reati trasformati in illeciti amministrativi.

- Decreto legislativo 5 gennaio 2016, n. 8 (Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'articolo 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67), artt. 8, commi 1, 3, e 9, comma 1.

Il Tribunale ordinario di Siracusa, sezione penale, in funzione di giudice monocratico, esaminati gli atti del procedimento penale n. 2462/14 r.g. Trib., n. 7003/13 R.G.N.R. nei confronti di V.S., nato ad ... il ..., imputato:

a) della contravvenzione di cui all'art. 116, comma 13 del C.d.s. perché si poneva alla guida del motociclo ... tg. ..., senza avere conseguito la patente di guida.

b) Della contravvenzione di cui all'art. 75, comma 1, del decreto legislativo n. 159/2011 perché, contravvenendo agli obblighi della misura di prevenzione della sorveglianza speciale, applicata nei suoi confronti con decreto n. 36/2011 del Tribunale di Siracusa del 20 maggio 2012 (proc. n. 60/10 Reg. Mis. Prev.), violava le prescrizioni di vivere onestamente rispettando le leggi, in quanto commetteva il reato di cui al capo a).

Fatti commessi ad Avola (SR) il 22 gennaio 2013.

I. Svolgimento del processo

Con decreto emesso dal pubblico ministero del 8 novembre 2013 V.S. veniva citato a giudizio dinnanzi al Tribunale di Siracusa all'udienza del 12 novembre 2014 ove la difesa chiedeva un rinvio per valutare l'opportunità di accedere a rito alternativo; veniva dunque concesso un breve rinvio, previa sospensione dei termini di prescrizione per l'intera durata (pari a giorni trentaquattro), all'udienza del 16 dicembre 2014 anch'essa rinviata stante l'assenza del magistrato titolare.

Alla successiva udienza del 16 giugno 2015 veniva aperto il dibattimento ed ammessi i mezzi di prova richiesti, il giudice rinviava all'udienza del 3 febbraio 2016 ove veniva disposta la rinnovazione delle formalità dibattimentali ai sensi dell'art. 525 del codice di procedura penale stante la diversa composizione dell'organo giudicante e, dopo l'ammissione delle richieste di prova formulate da parte del pubblico ministero e della difesa, veniva disposto rinvio all'udienza del 6 giugno 2016 nel corso della quale disponeva rinvio per istruttoria all'udienza del 7 dicembre 2016 rinviata, per assenza dei testi citati, alla successiva udienza del 3 maggio 2017 ove la difesa dell'imputato dichiarava di aderire alla astensione dalla celebrazione delle udienze proclamata dalle associazioni di categoria; veniva dunque disposto ulteriore rinvio, previa sospensione dei termini di prescrizione per l'intera durata (pari a giorni duecentotrentuno), all'udienza del 20 dicembre 2017 anch'essa rinviata stante l'assenza dei testi giustificati.



All'udienza del 20 giugno 2018, veniva disposta la rinnovazione delle formalità dibattimentali ai sensi dell'art. 525 del codice di procedura penale stante la diversa composizione dell'organo giudicante e, dopo l'ammissione delle richieste di prova formulate da parte del pubblico ministero e della difesa (la quale non prestava il consenso alla rinnovazione mediante lettura), veniva disposto rinvio all'odierna udienza del 9 gennaio 2019 nel corso della quale il giudice sollevava questione di legittimità costituzionale degli articoli 8 e 9 del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8 «Disposizioni in materia di depenalizzazione a norma dell'art. 2, comma 2, legge 28 aprile 2014, n. 67», ai sensi e per gli effetti dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

Di seguito si intende illustrare la prospetta questione di illegittimità costituzionale ed in particolare la sua:

A) non manifesta infondatezza alla specificate stregua delle norme costituzionali e convenzionali qui appresso;

B) rilevanza, trattandosi di disposizioni, della cui costituzionalità si dubita, che dovranno necessariamente essere applicate nel giudizio a quo.

Come noto, in data 6 febbraio 2016 è entrato in vigore il decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8 in attuazione dell'art. 2, comma 2, della legge delega del 28 aprile 2014, n. 67 recante «disposizioni in materia di depenalizzazione». All'art. 1 comma 1 del medesimo decreto vengono depenalizzate, per quello che in questa sede interessa, tutte quelle violazioni per le quali è prevista la sola pena della multa o della ammenda tra cui appunto il reato di cui all'art. 116, comma 15 del decreto legislativo n. 285/1992.

La nuova disposizione prevede, limitatamente alla condotta di guida senza patente (comma 5, lettera b), l'applicazione di una « [...] sanzione amministrativa pecuniaria da euro 5.000 ad euro 30.000».

L'art. 8, comma 1, del predetto decreto dispone che «le disposizioni del presente decreto che sostituiscono sanzioni penali con sanzioni amministrative si applicano anche alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto stesso [...]» mentre il successivo art. 9 che «nei casi previsti dall'art. 8, comma 1, l'autorità giudiziaria, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, dispone la trasmissione all'autorità amministrativa competente degli atti dei procedimenti penali relativi ai reati trasformati in illeciti amministrativi, salvo che il reato risulti prescritto o estinto per altra causa alla medesima data».

(A) Non manifesta infondatezza della questione

La questione di legittimità costituzionale è non manifestamente infondata alla stregua dei principi e criteri costituzionali fondamentali e delle specifiche disposizioni della carta costituzionale *infra* individuate quali «norme parametro» di cui si denuncia la violazione da parte della norma di legge ordinaria sospettata di incostituzionalità.

I° - Violazione dell'art. 76 della Costituzione. Illegittimità costituzionale degli articoli 8 e 9 del decreto legislativo n. 8/2016 in relazione all'art. 2 della legge 28 aprile 2014, n. 67 - Eccesso di delega

i. Il legislatore delegato, pur consapevole dell'assenza di un'espressa delega all'adozione di norme transitorie, ha autonomamente ritenuto di introdurre la disciplina di cui agli articoli 8 e 9, «traendo decisiva ispirazione dalle già collaudate disposizioni contenute nel citato decreto legislativo n. 507 del 1999 (articoli 100-102)» (cit. pag. 6 relazione di accompagnamento al decreto recante disposizioni in materia di depenalizzazione). Infatti, le predette disposizioni ripercorrono quasi integralmente il contenuto delle norme transitorie contenute nel decreto legislativo n. 507/1999 («Depenalizzazione dei reati minori e riforma del sistema sanzionatorio, ai sensi dell'art. 1 della legge 25 giugno 1999, n. 205»).

Ebbene, la scelta del legislatore delegato impone una riflessione in quanto il decreto legislativo n. 507/1999 cui si fa riferimento è stato adottato in forza della legge n. 205/1999 che, all'art. 16, comma 1, lettera b), prevede espressamente la delega «ad emanare le norme di attuazione delle disposizioni contenute nella presente legge, le norme di coordinamento con tutte le altre leggi dello Stato, nonché le norme di carattere transitorio».

La legge n. 67/2014, invero, non prevede alcuna delega in materia di disposizioni transitorie specificando, all'art. 2, comma 4 ultima parte che «Nella predisposizione dei decreti legislativi il Governo tiene conto delle eventuali modificazioni della normativa vigente comunque intervenute fino al momento dell'esercizio della delega. I decreti legislativi di cui al comma 1 contengono, altresì le disposizioni necessarie al coordinamento con altre norme legislative vigenti nella stessa materia».

Siamo dunque in presenza di una delega, ma per le sole norme di coordinamento.

Manca invece una delega espressa in materia di norme transitorie, necessaria per consentire deroghe alle disposizioni vigenti di rango legislativo.

ii. Constatata l'assenza nella legge n. 67/2014 della previsione di una disciplina transitoria, non si può non ritenere che tale mancanza debba essere interpretata come segno di una volontà del delegante di applicare la disciplina dell'art. 2 del codice penale e soprattutto dell'art. 1 della legge n. 689 del 1981 che prevede, in materia di sanzioni



amministrative, il divieto di applicazione retroattiva. Del resto, la stessa giurisprudenza di legittimità, di recente anche a sezioni unite, ha stabilito che «Nel caso in cui l'autorità giudiziaria pronunzi sentenza assolutoria perché il fatto non è più previsto dalla legge come reato non ha l'obbligo di rimettere gli atti all'autorità amministrativa competente a sanzionare l'illecito amministrativo allorquando la normativa depenalizzatrice non contenga norme transitorie analoghe a quelle di cui agli articoli 40 e 41 della legge n. 689/1981 (depenalizzazione), la cui operatività è limitata agli illeciti da essa depenalizzati e non riguarda gli altri casi di depenalizzazione» (cit. Cass. pen. Sez. Un., 29 marzo 2012, n. 25457).

Inoltre, in riferimento ai cosiddetti decreti legislativi integrativi e correttivi di precedenti decreti delegati, la Corte costituzionale, nel riconoscere l'ammissibilità da un punto di vista costituzionale, ha tuttavia precisato che ciò che conta è «che si intervenga solo in funzione di correzione o integrazione delle norme delegate già emanate, e non già in funzione di un esercizio tardivo, per la prima volta, della delega "principale"; e che si rispettino pienamente i medesimi principi e criteri direttivi già imposti per l'esercizio della medesima delega "principale"» (cfr. cit. Corte costituzionale, n. 206/2001 (dep. 26 giugno 2001; pub. 4 luglio 2001); cfr. Corte costituzionale n. 153/2014 (dep. 4 giugno 2014; pub. 11 giugno 2014).

Quindi, anche in riferimento alla ipotesi delle c.d. deleghe bifasiche, attraverso le quali il Governo viene delegato, entro un certo termine, a disporre una nuova disciplina ed entro un termine più lungo ad adottare eventuali decreti integrativi e correttivi (come ad esempio avvenuto nella legge delega n. 67/2014, ex art. 2, comma 5), permane il limite della conformità della disciplina del decreto delegato alle disposizioni della legge delega, senza che siano introdotte norme innovative rispetto alle previsioni di quest'ultima.

iii. È comunque vero che, come stabilito dal Corte costituzionale n. 47/2014, è consentito al legislatore delegato esercitare una discrezionalità che travalichi la delega conferita ma ciò solo quando si ponga in modo non divergente rispetto alle finalità che l'hanno determinata.

Nel caso di specie, istituendo un regime transitorio che prevede sanzioni amministrative pecuniarie di una certa entità (si pensi ad esempio alle sanzioni pecuniarie previste dagli articoli 2 e 3 del decreto legislativo n. 8/2016 che, in alcuni casi, arrivano sino ad un importo pari ad euro 50.000,00=), il legislatore finisce per contraddire la stessa *ratio* della legge delega, dichiaratamente promulgata «[...] in ossequio ai principi di frammentarietà, offensività e sussidiarietà della sanzione penale» (cit. p. 1 relazione di accompagnamento).

Ebbene, paradossalmente, un imputato per il reato di guida senza patente (come nel caso di specie), a seguito dell'applicazione della disciplina amministrativa transitoria, subirebbe una trattamento in concreto peggiore rispetto a quello penale di cui sarebbe stato eventualmente destinatario in assenza di depenalizzazione (tale concetto verrà meglio sviluppato in seguito).

Quello che preme sottolineare in tale sede è che, in assenza di delega espressa, appare quanto mai dubbio che il delegante possa intervenire con una disciplina che sia in grado di coinvolgere interessi e principi fondamentali, anche di rango costituzionale, dato che ogni sanzione amministrativa, in applicazione di un principio generale quale quello espresso dall'art. 1 della legge n. 689/1981, deve necessariamente informarsi al principio di legalità secondo cui nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge.

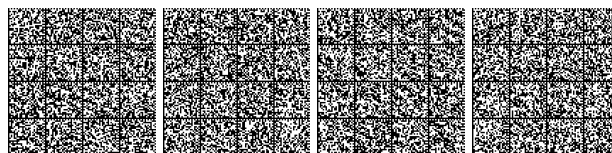
Il decreto legislativo infatti, operando in deroga al tradizionale riparto gerarchico delle fonti di produzione che attribuisce al Parlamento il potere legislativo, acquisisce efficacia solo qualora si muova nel rispetto dei «principi», «criteri direttivi» e soltanto «per il tempo limitato» e per «oggetti definiti» di cui all'art. 76 della Costituzione.

Qualora il decreto operi al di fuori di tali limiti, dovrà ritenersi adottato in violazione dello stesso art. 76 della Costituzione, soprattutto qualora tale atto introduca sanzioni in grado di incidere (e pesantemente come vedremo a breve), su situazioni giuridiche soggettive.

Il° illegittimità costituzionale dell'art. 8 e 9, decreto legislativo n. 8/2016 per violazione dell'art. 25, comma 2 della Costituzione e/o dell'art. 117, comma 1 della Costituzione in relazione alla norma interposta espressa dall'art. 7 della Convenzione europea 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.

i. In passato, si è delineato un nutrito dibattito in ordine all'ammissibilità della trasmissione degli atti da parte del giudice penale all'autorità amministrativa, a seguito di una sentenza di assoluzione perché il fatto non costituisce più reato per avvenuta depenalizzazione nell'ipotesi in cui la normativa di riferimento non preveda alcuna disciplina transitoria.

Secondo un primo orientamento (*ex plurimis* Cass. Sez. Un., 16 marzo 1994, n. 7394, in C.e.d. n. 197698, a cui hanno aderito una serie di pronunce successive.), occorre escludere valenza generale alle disposizioni transitorie di cui agli articoli 40 e 41 della legge n. 689 del 1981, operanti, invece, solo con riguardo agli illeciti depenalizzati con la stessa legge. Occorre quindi affermare, sempre secondo questo orientamento, l'inapplicabilità del comma 4 dell'art. 2



del codice penale, sul rilievo che si devono intendere per disposizioni «più favorevoli al reo» solo quelle operanti all'interno di precetti esclusivamente penali. Le pronunzie che hanno aderito all'orientamento in esame affermano quindi che - dato il principio di irretroattività dell'illecito amministrativo, sancito dalla legge n. 689 del 1981, art. 1 - al venir meno della sanzione penale si accompagna di regola la impossibilità di applicare la nuova sanzione amministrativa.

Secondo l'opposto orientamento (*ex plurimis* Cass. Pen. 25 gennaio 2006, n. 7180 in C.e.d., n. 233577) a seguito della trasformazione di un illecito penale in illecito amministrativo - in assenza di disciplina transitoria - deve sempre essere disposta la trasmissione degli atti all'autorità amministrativa competente, in forza della disposizione di carattere generale di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 41.(1) Ciò in quanto gli illeciti penali trasformati in illeciti amministrativi non possono restare sottratti a qualsiasi sanzione, ma in considerazione della ratio *legis* che è quella di attenuare, non già di eliminare, la sanzione per un fatto che rimane illecito - dovrà trovare comunque applicazione quella amministrativa.

Il primo orientamento ha trovato conferma nella sentenza Cass. pen., Sez. un., 29 marzo 2012, n. 25457 (Cass. pen., Sez. un., 29 marzo 2012, n. 25457, in dir. proc. 2012, p. 1211) - a cui ha fatto seguito la recente Cass. pen. 9 settembre 2015, n. 44132 - con cui si è affermato che gli articoli 40 e 41 della legge n. 689 del 1981 non sono norme generali di inquadramento valide per tutti i futuri casi di depenalizzazione e che il principio di retroattività della legge più favorevole, non essendo stato recepito dall'art. 1, legge n. 689 del 1981, non è estensibile alla disciplina della «successione» dell'illecito amministrativo rispetto all'illecito penale. Per poter superare l'autonomo principio d'irretroattività, sono invece necessarie apposite norme affidate alla discrezionalità del legislatore ordinario (pur sempre nel rispetto del principio di ragionevolezza *ex* art. 3 della Costituzione). Ad avviso di tale orientamento quindi, non può essere condivisa la cd. «teoria della persistenza dell'illecito» tra quello penale e quello amministrativo, da considerarsi quest'ultimo come introdotto *ex novo*. Inoltre, in caso di una nuova e diversa valutazione discrezionale del legislatore non sembra possa aprioristicamente prospettarsi una non giustificabile disparità di trattamento in violazione dell'art. 3 della Costituzione per il solo fatto che coloro che hanno trasgredito un determinato precetto penale rimangono esenti da qualsiasi sanzione a seguito di depenalizzazione.

ii. Il decreto legislativo n. 8/2016 delinea una specifica disciplina transitoria che prevede l'applicazione retroattiva della nuova sanzione amministrativa in ipotesi di guida senza patente. Sebbene la questione risulti diversa da quella esaminata dalla pregressa giurisprudenza (in questo caso è infatti prevista una disciplina transitoria), questa dovrà comunque confrontarsi con un orientamento consolidato in seno agli organi di giustizia internazionale che effettua una distinzione fattuale sulla natura delle varie sanzioni.

La Corte europea dei diritti dell'uomo infatti, nell'applicazione e interpretazione dei principi di legalità, irretroattività e di colpevolezza, espressi nell'art. 7, comma 1 della Convenzione,(2) ha mutato la nozione di pena così come stabilita nel nostro ordinamento nazionale.

In particolare, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ha individuato degli autonomi criteri di qualificazione e definizione della nozione di materia penale, reato e pena (Engel e altri contro Paesi Bassi; Grande Stevens ed altri contro Italia sentenza 4 marzo 2014,). In sostanza, secondo tale orientamento, viene introdotta una modalità di individuazione della natura penale della sanzione di carattere sostanziale e non meramente formale-nozionistica come quella assunta nel nostro ordinamento nazionale. Tali criteri sono:

a) qualificazione dell'illecito operata dal diritto interno: Tale qualificazione riveste però solo carattere formale e di valore relativo in quanto la Corte europea dei diritti dell'uomo deve supervisionare sulla correttezza di tale qualificazione alla luce degli altri fattori indicativi del carattere «penale»;

b) natura dell'illecito: deve essere considerata la natura sostanziale dell'illecito commesso, quindi, se si sia di fronte ad una condotta in violazione di una norma diretta alla protezione di un ordinamento e della società o se la norma tutela beni giuridici della collettività in correlazione alle rispettive legislazioni dei diversi Stati contraenti. In linea di principio, vengono considerate penali le norme che, indirizzandosi ad una generalità di destinatari (*cf.* Anghel c. Romania, sentenza 4 ottobre 2007), risultano caratterizzate da un contenuto sostanzialmente punitivo;

c) gravità della sanzione che impone di verificare l'entità della sanzione concretamente inflitta e le ripercussioni che essa ha per il soggetto che la subisce (*cf.* Lauko c. Slovacchia, sentenza 2 settembre 1998).

(1) Il primo periodo di tale disposizione, rubricata «Norme processuali transitorie», dispone che «L'autorità giudiziaria, in relazione ai procedimenti penali per le violazioni non costituenti più reato, pendenti alla data di entrata in vigore della presente legge, se non deve pronunciare decreto di archiviazione o sentenza di proscioglimento, dispone la trasmissione degli atti all'autorità competente».

(2) Tale norma, al primo comma, dispone che «Nessuno può essere condannato per una azione o una omissione che, al momento in cui è stata commessa, non costituiva reato secondo il diritto interno o internazionale. Parimenti, non può essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso».



In sostanza, il rango costituzionale del principio d'irretroattività delle sanzioni punitive amministrative presuppone l'omogeneità della natura dell'illecito penale e di quello (punitivo) amministrativo convergenti nell'identica «materia penale» come delineata, altresì, dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (si tratta di un concetto di omogeneità che il legislatore delegato ha bene in mente così come si può vedere nella stessa relazione di accompagnamento).

Caso emblematico nel quale si è fatta applicazione dei predetti criteri è quello deciso dalla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 4 marzo 2014 (Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e della libertà fondamentali, 4 marzo 2014, Grande Stevens e altri contro Italia) ove i ricorrenti, dopo essere stati sanzionati con l'applicazione di sanzioni amministrative di carattere pecuniario dalla Consob, sono stati anche rinviati a giudizio per gli stessi fatti, puniti dal diritto nazionale anche penalmente. Ebbene la Corte europea dei diritti dell'uomo, applicando i criteri elaborati dalla celebre sentenza del 8 giugno 1976, Engel e altri contro Paesi Bassi, ha affermato che il processo innanzi alla Consob è di natura amministrativa ma che le sanzioni inflitte possono essere considerate come penali, sia per l'eccessiva severità delle stesse che per le loro ripercussioni sugli interessi del condannato.

Di fatti, la Corte ha affermato che le sanzioni amministrative - essendo dirette a garantire l'integrità dei mercati finanziari e a mantenere la fiducia del pubblico nella sicurezza delle transazioni, tutelando gli investitori e l'efficacia, la trasparenza e lo sviluppo dei mercati borsistici - sono destinate a salvaguardare interessi generali.

Inoltre, le sanzioni pecuniarie inflitte mirano essenzialmente a punire per impedire la recidiva, perseguendo così uno scopo preventivo anziché riparatorio di un danno di natura finanziaria. In punto di gravità della sanzione, invece, la norma amministrativa prescrive la possibilità di infliggere una sanzione pecuniaria fino ad euro 5.000.000, massimo che può addirittura essere triplicato o elevato fino a dieci volte il prodotto o il profitto ottenuto grazie al comportamento illecito.

iii. L'applicazione dei cd. «criteri Engel» sopra esposti, nel caso di specie induce a ritenere che le nuove sanzioni previste dal decreto legislativo n. 8/2015 e in particolare per quello che rileva, quella di cui all'art. 1, nonostante siano state ideate a seguito della depenalizzazione di alcuni reati e rechino la nozione di «sanzioni amministrative» -, siano sempre qualificabili in riferimento a determinati aspetti - quali ad esempio la ritenuta applicabilità dell'art. 25, comma 2 della Costituzione e dell'art. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e della libertà fondamentali - sostanzialmente di natura «penale».

Per quanto riguarda la natura dell'illecito oggetto del presente scrutinio, si rileva che anche la sanzione di cui all'art. 1, comma 1 del decreto legislativo n. 8/2016 è rivolta ad una generalità di destinatari, essendo mossa da una finalità general preventiva - e non certo riparatoria, essendo volta a punire chiunque circoli senza una patente di guida valida - tesa a garantire il rispetto di interessi costituzionalmente garantiti quali la tutela della pubblica sicurezza e della incolumità pubblica, assicurati dall'espletamento di una procedura amministrativa volta ad attribuire i titoli abilitativi alla guida solo a coloro i quali risultino idonei da un punto di vista sia psico-fisico oltrechè che tecnico (tramite il superamento di apposito esame di guida).

Per quanto attiene invece la gravità della sanzione, si osserva che la sanzione amministrativa irrogabile risulta sicuramente più afflittiva di quella in concreto applicabile in sede penale antecedentemente all'avvenuta depenalizzazione. In tale ultima sede vi è infatti la possibilità per l'imputo di beneficiare di istituti che consentirebbero la non punibilità o la estinzione del reato o della pena scongiurando l'applicazione della sanzione. Si tratta ad esempio dell'effetto dell'estinzione del reato a seguito di esito positivo della sospensione del processo con messa alla prova (di cui agli articoli 168-bis, 168-ter e 168-quater del codice penale e agli articoli 464-bis, 464-ter, 464-quater, 464-quinquies, 464-sexies, 464-septies, 464-octies e 464-novies del codice di procedura penale) o della sospensione condizionale della pena (articoli 163 s.s. del codice penale) ovvero l'estinzione della pena a seguito dell'esito positivo della misura di affidamento in prova al servizio sociale (ex art. 47, legge n. 354 del 26 luglio 1975) ovvero della non punibilità per particolare tenuità del fatto (art. 131-bis del codice penale). Di fatti, in riferimento alla disciplina di ciascun istituto sopra richiamato non si ravvede alcun elemento ostativo per la loro applicazione in relazione alla specifica tipologia di reato contestato nel caso di specie.

Il massimo edittale dell'art. 116, comma 15 del decreto legislativo n. 285/1992 ante depenalizzazione è compatibile con la pena massima prevista per l'applicazione dell'art. 168-bis del codice penale (che prevede una pena edittale detentiva sola o congiunta a quella pecuniaria non superiore nel massimo a quattro anni), dell'art. 168 del codice penale (che prevede una pena detentiva, sola, congiunta o alternativa, concretamente inflitta non superiore a due anni), dell'art. 131-bis del codice penale (che prevede una pena detentiva, sola o congiunta a quella pecuniaria, non superiore nel massimo a cinque anni) e dell'art. 47, legge n. 354 del 26 luglio 1975 (che prevede una pena detentiva concretamente inflitta non superiore a tre anni). Al fine di dimostrare la maggiore afflittività della nuova sanzione amministrativa rispetto alla previgente normativa penalistica - e quindi ai fini di qualificare l'art. 1, comma 1 e 5 del decreto



legislativo n. 8/2016 quale norma sostanzialmente di carattere penale alla luce dei predetti criteri utilizzati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo - si rileva che in punto di trattamento sanzionatorio, la relazione di accompagnamento asserisce che «Circa le nuove cornici edittali delle sanzioni amministrative, sia con riguardo ai reati del codice penale (di cui all'art. 2) che agli altri casi di depenalizzazione (di cui all'art. 3), si evidenzia di aver fissato i seguenti limiti - salve diverse specifiche previsioni sulla base di un criterio generale ispirato a principi di proporzione, ragionevolezza e coerenza sistematica» (cit. pagine 3 e 4 della relazione di accompagnamento).

Tale trattamento sanzionatorio trova applicazione anche in riferimento a fatti commessi antecedentemente alla entrata in vigore del decreto legislativo n. 8/2016 seppur con il «temperamento» previsto dalla previsione indicata dall'art. 8, comma 3 del predetto decreto, secondo cui «Ai fatti commessi prima della data di entrata in vigore del presente decreto non può essere applicata una sanzione amministrativa pecuniaria per un importo superiore al massimo della pena originariamente inflitta per il reato, tenuto conto del criterio di ragguaglio di cui all'art. 135 del codice penale. A tali fatti non si applicano le sanzioni amministrative accessorie introdotte dal presente decreto, salvo che le stesse sostituiscano corrispondenti pene accessorie».

Nell'ottica del legislatore, la «valvola di sfogo» in grado di garantire la legittimità costituzionale della normativa in commento risiede nel tentativo di evitare che la sanzione amministrativa pecuniaria non sia superiore a quella che avrebbe potuto essere applicata in sede penale, anche in applicazione dei criteri di ragguaglio di cui all'art. 135 del codice penale.

In sostanza, secondo il legislatore delegato, la previsione del regime transitorio di cui all'art. 8 del decreto legislativo n. 8/2016 sarebbe perfettamente in grado di salvaguardare «[...] il principio di retroattività *in mitius*, pienamente realizzato dall'applicazione retroattiva delle più favorevoli sanzioni amministrative in luogo di quelle originarie penali, sempre che sia garantito, come fa il comma 3 dell'art. 8 del decreto, che la nuova sanzione sia irrogata in un ammontare non superiore al massimo di quella originaria» (cit. pag. 6 e 7 relazione di accompagnamento al decreto legislativo n. 8/2016).

Ciò significa (peraltro il Governo né da atto nella predetta relazione), che il legislatore delegato è perfettamente consapevole dell'orientamento «autonomista» formatasi in seno alla Corte europea dei diritti dell'uomo e alla Corte costituzionale (si richiama nuovamente la sentenza n. 104/2014 della Consulta) in merito alle sanzioni cd. «intrinsecamente penali».

Tuttavia afferma anche che, muovendo dal concetto di identica «materia penale», la depenalizzazione di reati «degradati» ad illeciti amministrativi darebbe luogo ad una vicenda sostanzialmente di successione di leggi, nella quale dovrebbe trovare attuazione il principio di retroattività *in mitius* in favore delle ritenute più favorevoli sanzioni amministrative. Quindi, il punto dirimente, è che il legislatore delegato ha considerato, ragionando esclusivamente in astratto, le nuove sanzioni amministrative come norme più favorevoli rispetto alle originarie penali, sempre che la nuova sanzione sia irrogata in un ammontare non superiore al massimo di quella originaria.

Ebbene, tali «accortezze» appaiono tutt'altro che in grado di garantire il rispetto dei principi di proporzionalità e coerenza. Nel caso di specie l'imputato, in caso di eventuale sentenza di condanna, avrebbe potuto beneficiare di istituti quali quello della sospensione condizionale della pena ovvero della non punibilità per particolare tenuità del fatto ovvero dell'affidamento in prova al servizio sociale che, in concreto, gli avrebbero consentito di non subire l'applicazione di alcuna pena per non punibilità del fatto o estinzione del reato o della pena.

A seguito dell'avvenuta depenalizzazione, l'imputato si troverà invece presumibilmente destinatario di una sanzione amministrativa di almeno euro =5.000,00=, senza che il predetto decreto in materia di depenalizzazione introduca istituti «alternativi» alla applicazione della sanzione pecuniaria.

Vale la pena di ricordare che la forte potenzialità afflittiva della pena ha, in diverse materie, oramai raggiunto anche l'apparato sanzionatorio amministrativo. La stessa Corte costituzionale ha sottolineato il fatto che, nell'individuare beni giuridici meritevoli di tutela, le sanzioni amministrative possono avere efficacia pari alle sanzioni penali, se non, a volte, anche maggiore. A mero titolo esemplificativo, in materia ambientale, ha affermato che «la repressione penale non costituisce, di per sé, l'unico strumento di tutela di interessi come quello ambientale, ben potendo risultare altrettanto e perfino più efficaci altri strumenti, anche sanzionatori [...]» (cfr. cit. Corte costituzionale sentenza n. 456/1998. Successivamente, nello stesso senso, cfr. Corte costituzionale ordinanze numeri 193 e 267 del 1999; 86 e 150 del 2001).

Occorre, in sostanza, non limitarsi ad una concezione meramente «quantitativa» del rapporto intercorrente tra sanzione penale e sanzione amministrativa secondo cui l'illecito amministrativo reprime fatti che arrecano una minore offesa al bene tutelato rispetto a quello penale ma anche e soprattutto, ad una dimensione «qualitativa» che faccia specifico riferimento anche alla situazione processuale e al contesto concreto in cui tali sanzioni si collocano.



Di fatti, nel caso di cui ci occupiamo, l'operatività del principio di retroattività *in mitius* non viene assolutamente garantita in concreto, stante l'assenza nel procedimento sanzionatorio amministrativo di alcuni istituti operanti, invece, in sede penale che consentirebbero la non punibilità o l'estinzione della pena o del reato. In altri termini, l'applicazione della nuova sanzione amministrativa comporterebbe, in concreto, una sanzione maggiormente afflittiva di quella irrogabile in astratto all'imputato qualora non fosse avvenuta alcuna depenalizzazione.

Del resto, la dizione «della pena originariamente inflitta» riportata nell'art. 8, comma 3 del decreto legislativo n. 8/2016 si riferisce alla sentenza penale o decreto di condanna definitivi e non alla fattispecie in esame ove la declaratoria di assoluzione perché il fatto non costituisce più reato *ex art.* 129 del codice penale avviene solo in corso di giudizio. Nel decreto impugnato non si fa riferimento, oltre che alla pena inflitta, anche alla pena prevista per il reato. In questo caso occorrerà fare riferimento, almeno operando una interpretazione costituzionalmente orientata del già citato art. 8, comma 3, solo al massimo edittale astrattamente previsto dal reato depenalizzato.

In sostanza, l'unica interpretazione che consenta di conferire un qualche significato al riferimento al «massimo della pena» è quella che intende il participio «inflitta» come sinonimo di «comminata» in astratto dal legislatore: è sin troppo evidente, infatti, che rispetto ad una pena ormai determinata in concreto non ha alcun senso parlare di «massimo» o di «minimo». La disposizione non opererà dunque in chiave limitativa della potestà sanzionatoria della pubblica amministrazione ogniquale volta la pena complessiva, tenendo conto del criterio di ragguaglio di cui all'art. 135 del codice penale, superi i l'importo massimo irrogabile in sede amministrativa; mentre avrà pratico effetto in tutti i casi in cui, anche in esito alla conversione, la pena originaria sia inferiore a tale ultimo importo (nel caso di specie, l'originario reato prevedeva l'ammenda nel massimo ad euro 9.032,00 per cui si deve ritenere che questo sia, ai sensi dell'art. 8, comma 3 del decreto legislativo n. 8/2016 così come sopra interpretato, l'importo massimo irrogabile anche in sede amministrativa).

Ad ogni modo, ribadendo quanto già detto, anche qualora fosse irrogata una sanzione di importo non superiore ad euro 9.032,00 (essendo questo il massimo edittale previsto dal reato di cui all'art. 116, comma 15 Cod. Str.) risulterebbe comunque applicato un trattamento peggiore rispetto a quello che l'imputato avrebbe potuto usufruire in sede penale stante l'applicabilità in concreto degli istituti con finalità «deflattive» più volte richiamati.

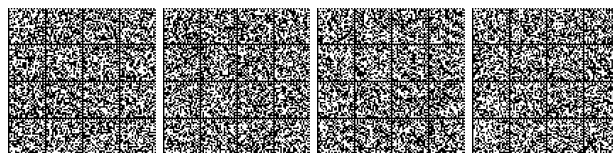
Da un lato, non è irragionevole pensare che una sanzione amministrativa pecuniaria contenuta nei limiti di cui all'art. 8, comma 3 del decreto legislativo n. 8/2016 possa, in linea di principio, essere più favorevole rispetto ad una pena pecuniaria di pari importo, non potendo in alcun modo essere convertita - a differenza di quest'ultima - in pena limitativa o, in ultima istanza, privativa della libertà personale in caso di inadempimento.

Dall'altro lato, però, la concreta incidenza sul patrimonio di una sanzione pecuniaria amministrativa da 5.000 a 9.032,00 (secondo il criterio limitativo di cui all'art. 8, comma 3, decreto legislativo n. 8/2016) è certamente assai maggiore di quella prodotta da una ammenda, pena la quale non avrebbe avuto concreta incidenza sul patrimonio dell'imputato in quanto - alla stregua dei parametri di cui all'art. 135 del codice penale - si sarebbe comunque attestata al di sotto dei due anni di pena detentiva, essendo quindi del tutto prevedibile che al condannato fosse concessa la sospensione condizionale - o garantito l'accesso ad altri istituti comunque destinati a paralizzare l'esecuzione della pena pecuniaria.

Vi è peraltro da aggiungere che colui il quale ha commesso il reato di guida senza patente - ante depenalizzazione - si è determinato ad agire (ferma ovviamente l'eventuale fondatezza nel merito dell'ipotesi di reato contestata) sulla base di una sanzione penale e di un regime processuale penale che, successivamente al 6 febbraio 2016 (data di entrata in vigore del predetto decreto), non risulta più applicabile. Con il decreto legislativo in esame varia sia il regime sanzionatorio che quello processuale - dato che in sede amministrativa non sono disciplinati istituti previsti invece in sede penale che consentono la non punibilità o l'estinzione del reato o della pena.

Alla luce di quanto sopra detto si deve ritenere che, alla stregua della interpretazione fornita dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, con riferimento alla nuova sanzione amministrativa di cui all'art. 1, commi 1 e 5 del decreto legislativo n. 8/2016, solo formalmente amministrativa ma di fatto penale, debbano trovare applicazione i principi di legalità e di irretroattività delle sanzioni penali.

iv. La Corte costituzionale con le sentenze gemelle n. 348 e 349 del 2007, e n. 239, 311 e 317 del 2009 ha affermato che «nel caso in cui si profili un contrasto tra una norma interna (nel caso di specie gli articoli 8 e 9 del decreto legislativo n. 8/2016) e una norma della Convenzione europea, il giudice nazionale comune deve, pertanto, procedere ad una interpretazione della prima conforme a quella convenzionale, fino a dove ciò sia consentito dal testo delle disposizioni a confronto e avvalendosi di tutti i normali strumenti di ermeneutica giuridica. Solo quando ritiene che non sia possibile comporre il contrasto in via interpretativa, il giudice comune [...] deve sollevare la questione di costituzionalità con riferimento al parametro dell'art. 117, primo comma della Costituzione, ovvero anche dell'art. 10, primo comma, della Costituzione, ove si tratti di una norma convenzionale ricognitiva di una norma del diritto internazionale generalmente riconosciuta».



Alla luce di tale giurisprudenza costituzionale, assume ruolo centrale la sentenza della Consulta n. 196 del 2010. La Corte costituzionale ha infatti affermato che dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo formatasi sull'interpretazione degli articoli 6 e 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (si veda da ultimo la decisione Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Stevens comma Italia del 4 marzo 2014), si ricava «il principio secondo il quale tutte le misure di carattere punitivo-afflittivo devono essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto. Detto principio è peraltro desumibile anche dall'art. 25, secondo comma della Costituzione, “il quale - data l'ampiezza della sua formulazione (“Nessuno può essere punito [...]”) - può essere interpretato nel senso che ogni intervento sanzionatorio, il quale non abbia prevalentemente la funzione di prevenzione criminale [...], è applicabile soltanto se la legge che lo prevede risulti già vigente al momento della commissione del fatto sanzionato».

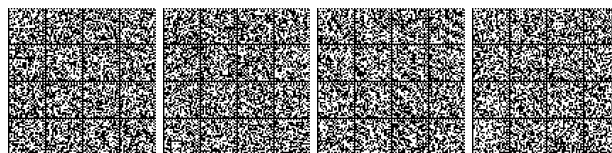
Di recente, la Consulta con la sentenza n. 104/2014 ha ribadito i concetti sinora esposti dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 della legge regionale Valle d'Aosta n. 5 del 2013 «nella parte in cui stabilisce che le disposizioni modificate o inserite da tale legge, le quali prevedono sanzioni amministrative, si applicano ai procedimenti in corso alla data della sua entrata in vigore». Ciò in quanto la disposizione censurata, prevedendo la sanzione amministrativa anche per comportamenti posti in essere anteriormente alla sua entrata in vigore, viola il principio di irretroattività sancito dall'art. 25 della Costituzione. Tale conclusione è nata traendo spunto proprio dalla già citata sentenza n. 196 del 2010 della Consulta secondo cui tutte le misure di carattere punitivo-afflittivo devono essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto.

A tal proposito, sono di particolare interesse, ai nostri fini, anche alcune recenti pronunce del tribunale amministrativo regionale del Lazio (TAR Lazio, Roma, sez. III-ter, 15 novembre 2012, numeri 679/2013, 681/2013 e 682/2013, depositate in data 21 gennaio 2013), che fanno esplicito riferimento all'art. 25 della Costituzione per statuire l'illegittimità di disposizioni sanzionatorie retroattive. Tale organo giurisdizionale, considerando che non può essere ammesso nel nostro sistema ordinamentale un regime sanzionatorio di portata afflittiva con efficacia retroattiva, il quale, oltre ad essere contrario ai canoni e principi che sorreggono i procedimenti sanzionatori, sarebbe, oltretutto, privo di alcun effetto deterrente, ha affermato che «le sanzioni amministrative, siano esse meramente pecuniarie, ovvero siano dotate di un carattere afflittivo che prescinde dall'effetto ripristinatorio della situazione compromessa dalla violazione e/o dalla eventuale riparazione dell'interesse leso, hanno come scopo primario quello di punire il contravventore, nel presupposto che non ripeta più la condotta antigiusdizionale e, dunque, devono essere assoggettate alle regole comuni che governano le sanzioni penali, a cominciare dal divieto di retroattività di cui all'art. 25 della Costituzione» (TAR Lazio, Roma, sez. III-ter, 21 gennaio 2013, n. 682).

Tali principi sono ribaditi anche dalla giurisprudenza convenzionale. Di fatti, dalla ritenuta natura «penale» della sanzione in esame discende, ad avviso di questo giudice, l'applicabilità alla stessa del principio di legalità penale di cui all'art. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Detto principio (*cf.* Corte europea dei diritti dell'uomo sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 17 settembre 2009 - Ricorso n. 10249/03 - Scoppola c. Italia), occupa un posto fondamentale nel sistema di tutela della Convenzione, e deve essere interpretato e applicato in modo da garantire una protezione effettiva contro le azioni penali, le condanne e le sanzioni arbitrarie (S.W. e C.R. c. Regno Unito, 22 novembre 1995, §34 e §32 rispettivamente, serie A numeri 335-B e 335-C, e Kafkaris, già cit., §137). L'art. 7 §1 della Convenzione non si limita a vietare l'applicazione retroattiva del diritto penale a svantaggio dell'imputato. Esso sancisce anche, più in generale, il principio della legalità dei delitti e delle pene (*nullum crimen, nulla poena sine lege*). Se, in particolare, è vietato estendere il campo di applicazione dei reati esistenti a fatti che, precedentemente, non costituivano dei reati, esso impone inoltre di non applicare la legge penale in maniera estensiva a svantaggio dell'imputato, ad esempio per analogia (*v.*, tra le altre, Coëme e altri c. Belgio, numeri 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 e 33210/96, §145, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali 2000-VII).

L'esigenza avvertita a che la legge definisca chiaramente i reati e le pene che li reprimono sarà soddisfatta quando la persona sottoposta a giudizio può sapere, a partire dal testo della disposizione pertinente e, se necessario, con l'aiuto dell'interpretazione che ne viene data dai tribunali, quali atti e omissioni implicano la sua responsabilità penale (Kokkinakis c. Grecia, 25 maggio 1993, §52, serie A n. 260-A, Achour, già cit., §41, e Sud Fondi S.r.l. e altri c. Italia, n. 75909/01, §107, 20 gennaio 2009).

La Corte ha dunque il compito di assicurarsi che, nel momento in cui un imputato ha commesso l'atto che ha dato luogo all'azione penale e alla condanna, esisteva una disposizione legale che rendeva l'atto punibile, e che la pena imposta non ha superato i limiti fissati da tale disposizione (Coëme e altri, già cit., §145, e Achour, già cit., §43).



Tali principi, costituenti l'interpretazione della Convenzione fornita dalla Corte di Strasburgo, non possono essere disattesi: ed invero «le norme della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [...] devono essere applicate nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo» (sentenze n. 236, n. 113 e n. 1 del 2011, n. 93 del 2010, n. 311 e n. 239 del 2009, n. 39 del 2008, n. 349 e n. 348 del 2007).

Ebbene, ad avviso del giudice *a quo* e per le ragioni già evidenziate, la natura di garanzia convenzionale del principio irretroattività della legge unitamente alla nozione di «pena» contenuta nell'art. 7 §1 della Convenzione e all'inclusione dell'illecito amministrativo e delle relative sanzioni nella materia penale ai sensi della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, comporta il contrasto con l'art. 25, comma 2 e con l'art. 117 della Costituzione - per violazione dei parametri interposti rappresentati dall'art. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali - dell'art. 8, comma 1 e 3 e dell'art. 9, comma 1 del decreto legislativo n. 8/2016 che impongono la trasmissione degli atti all'autorità amministrativa competente per l'eventuale irrogazione della sanzione amministrativa applicabile anche per violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore del predetto decreto.

(B) Impossibilità di operare una interpretazione conforme degli articoli 8 e 9 del decreto legislativo n. 8/2016

Nell'attività interpretativa che gli spetta ai sensi dell'art. 101, secondo comma, della Costituzione, il giudice comune ha il dovere di evitare violazioni della Convenzione europea e di applicarne le disposizioni, sulla base dei principi di diritto espressi dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specie quando il caso sia riconducibile a precedenti di quest'ultima (sentenze n. 68 del 2017, n. 276 e n. 36 del 2016). In tale attività, egli incontra, tuttavia, il limite costituito dalla presenza di una legislazione interna di contenuto contrario alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali: in un caso del genere verificata l'impraticabilità di una interpretazione in senso convenzionalmente conforme, e non potendo disapplicare la norma interna, né farne applicazione, avendola ritenuta in contrasto con la Convenzione e, pertanto, con la Costituzione, alla luce di quanto disposto dall'art. 117, primo comma, della Costituzione - deve sollevare questione di legittimità costituzionale della norma interna, per violazione di tale parametro costituzionale (*ex plurimis*, sentenze n. 150 del 2015, n. 264 del 2012, n. 113 del 2011, n. 93 del 2010, n. 311 e n. 239 del 2009).

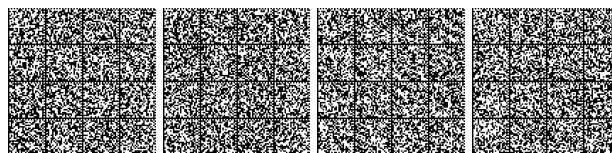
Ora, la disciplina oggetto di scrutinio da cui consegue l'applicabilità retroattiva delle nuove sanzioni amministrative per violazioni anteriormente commesse rispetto alla entrata in vigore del decreto sulle depenalizzazioni da cui discende l'obbligo del giudice penale di trasmissione degli atti all'autorità amministrativa competente risulta essere, applicando i già citati «criteri Engel» che consentono di estendere - qualora ne ricorrano i presupposti come nel caso di specie alla luce di quanto già detto nel punto A) - alla sanzione formalmente amministrativa (ma «sostanzialmente penale» per la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nell'interpretazione della Corte di Strasburgo) le garanzie convenzionali, appare porsi manifestatamente in contrasto sia con la previsione di cui all'art. 25, comma 2 della Costituzione che con l'art. 117, comma 1 della Costituzione in relazione all'art. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Dalla chiara indicazione letterale degli articoli 8 e 9 del decreto legislativo n. 8/2016, appare palese l'impossibilità di compiere una interpretazione che sia costituzionalmente che convenzionalmente conforme in grado di fugare ogni dubbio sulla manifesta fondatezza della questione di legittimità costituzionale. In sostanza, l'art. 7 della Convenzione così come interpretato dalla stessa Corte, non può non scontrarsi apertamente con il dato normativo interno di segno contrario: in tale caso la soluzione dell'antinomia deve appunto essere rimessa alla Corte costituzionale secondo l'insegnamento delle sentenze gemelle del 2007.(3)

(C) Rilevanza della questione di legittimità costituzionale

i. I procedimenti per i quali è stata esercitata l'azione penale alla data di entrata in vigore del decreto (dunque, entro il 6 febbraio 2016), quale quello di specie, sono disciplinati dall'art. 9, comma 3 secondo cui «Se l'azione penale è stata esercitata, il giudice pronuncia, ai sensi dell'art. 129 del codice di procedura penale, sentenza inappellabile perché il fatto non è previsto dalla legge come reato, disponendo la trasmissione degli atti a norma del comma 1» che comporta, per i reati di cui alla depenalizzazione prevista ai sensi dell'art. 1, tra cui quello di cui all'art. 116, comma 15 Cod. str., la trasmissione all'autorità amministrativa competente.

(3) Per tale motivo, questo giudice rimettente ritiene la questione prospettata difforme da quella già affrontata nella sentenza della Corte costituzionale, 11 maggio 2017, n. 109 ove è stata dichiarata l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli articoli 8, commi 1 e 3, e 9 del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8 (Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'art. 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67) affermando il principio che nell'attività interpretativa, in presenza di un apparente contrasto fra disposizioni legislative interne ed una disposizione della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, anche quale interpretata dalla Corte di Strasburgo, solo dopo aver escluso la praticabilità di un'interpretazione della norma interna in modo conforme alla disposizione internazionale, il giudice deve sollevare questione di legittimità costituzionale rispetto al parametro dell'art. 117, comma 1 della Costituzione.



A tal proposito, in applicazione dell'art. 8 del decreto in commento, è stato predisposto un peculiare regime transitorio che prevede l'applicazione della sanzione amministrativa anche per le violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto stesso.

In virtù della trasmissione degli atti da parte dell'Autorità giudiziaria all'Autorità amministrativa, quest'ultima sarà tenuta a notificare gli estremi della violazione all'odierno imputato entro il termine di novanta giorni dalla data di ricezione. La rilevanza della questione deriva dal fatto che, una volta dichiarata l'illegittimità costituzionale degli articoli 8 e/o 9 del decreto legislativo n. 8/2016, l'imputato non sarà punibile né penalmente (in virtù dell'avvenuta depenalizzazione) né amministrativamente, non essendo più obbligatoria la trasmissione degli atti da parte dell'Autorità giudiziaria a quella amministrativa né l'applicazione retroattiva delle nuove sanzioni amministrative.

ii. Diviene quindi fondamentale comprendere il valore effettivo del regime transitorio delineato dall'art. 8, decreto sulle depenalizzazioni e individuare lo spettro applicativo del concetto «definizione del giudizio» di cui all'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, il cui comma 2, secondo periodo dispone che «L'autorità giurisdizionale, qualora il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale [...], dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso».

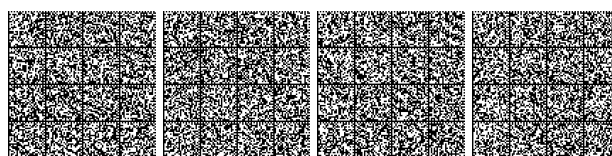
In dottrina si sono sviluppate due contrapposte tesi. Secondo la prima il concetto di rilevanza deve essere inteso come sinonimo di «mera applicabilità», mentre secondo la seconda, nel senso di «necessaria influenza» sul giudizio *a quo* anche se non necessariamente sul risultato finale, essendo sufficiente l'esistenza di un'influenza sul modo di decidere.

Detto ciò, si segnala che il giudizio può dirsi definito soltanto dopo l'emissione di un provvedimento conclusivo emesso dal giudice, nel caso in esame, una sentenza di assoluzione perché il fatto non è più previsto dalla legge come reato, *ex art.* 129 del codice di procedura penale. Come prescritto dall'art 546, comma 1, lettera f) del codice di procedura penale, tra i requisiti della sentenza vi è anche - pena nullità (art. 546, comma 3 del codice di procedura penale) - il dispositivo. Ebbene, è proprio nel dispositivo che viene indicata la trasmissione degli atti all'autorità amministrativa competente per l'irrogazione di un'eventuale sanzione, proprio in forza dell'applicazione retroattiva delle disposizioni del decreto sulle depenalizzazioni. Sembra evidente, quindi, l'influenza del giudizio di costituzionalità su quello dal quale proviene la questione, in termini di pregiudizialità. Di fatti, gli articoli 8 e 9 del decreto legislativo n. 8/2016 appaiono rilevanti nel giudizio penale in quanto della loro applicazione se ne dà conto proprio nel dispositivo che costituisce parte integrante della sentenza emessa dal giudice penale. La definizione del giudizio dipende, quindi, anche dall'applicazione necessaria delle predette norme in quanto, diversamente opinando, si otterrebbe un dispositivo diverso (recante la sola assoluzione perché il fatto non costituisce più reato) che ostacolerebbe, peraltro, l'attuazione delle stesse finalità di politica legislativa propugnate dal legislatore delegato.

iii. Del resto, la rilevanza della prospettata questione è stata già affrontata dalla Consulta nella sentenza n. 109/2017 la quale esprimendosi per una pronuncia di inammissibilità della paventata questione di illegittimità costituzionale, in rapporto agli articoli 3, 25, comma 2, e 27 della Costituzione, degli articoli 8, commi 1 e 3, e 9 del decreto legislativo n. 8/2016, in riferimento all'avvenuta depenalizzazione del delitto di omesso versamento delle ritenute previdenziali e assistenziali di cui all'art. 2, comma 1-bis del decreto-legge n. 463/1983 laddove l'importo omesso non sia superiore a 10.000 euro per ogni annualità, ha affermato che, sebbene siano inammissibili per difetto di rilevanza nel giudizio *a quo* le censure concernenti la misura della nuova sanzione amministrativa pecuniaria applicabile all'illecito depenalizzato in forza dell'art. 3, comma 6, del medesimo decreto legislativo n. 8/2016 in quanto di tale ultima norma il giudice *a quo* non deve evidentemente fare applicazione (spettando semmai al giudice dell'opposizione contro la sanzione irrogata dall'autorità amministrativa sollevare alla Corte simili questioni), tale difetto di rilevanza non sussiste, invece, per quanto concerne la questione relativa all'applicazione retroattiva delle nuove sanzioni amministrative, dal momento che il giudice *a quo* si trova sin d'ora a dover applicare l'art. 9 del decreto, che gli impone la trasmissione degli atti all'autorità amministrativa sul presupposto - appunto - della retroattività delle nuove sanzioni, stabilita dal precedente art. 8.

iv. In ultimo si osserva che l'art. 9, comma 1 del decreto legislativo n. 8/2016 precisa che nei casi previsti dall'art. 8, comma 1 del medesimo decreto l'Autorità giudiziaria, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, disponga la trasmissione all'autorità amministrativa competente degli atti dei procedimenti penali relativi ai reati trasformati in illeciti amministrativi, salvo che il reato, alla medesima data, risulti prescritto o estinto per altra causa.

Nel caso di specie, il reato di cui al capo a) si è consumato in data 22 gennaio 2013 e stante la sua natura contravvenzionale, risulta essersi prescritto-conteggiando i periodi di sospensione del decorso della prescrizione disposti all'udienza del 12 novembre 2014 sino alla successiva udienza del 16 dicembre 2014 e all'udienza del 3 maggio 2017 sino alla successiva udienza del 20 dicembre 2017 per complessivi giorni duecentosessantacinque - in data 14 ottobre 2018.



Tuttavia, come risulta dal tenore letterale del già richiamato art. 9, comma 1 - interpretazione invero confermata anche dalla recente Cass. pen. Sez. III, sent. 16 giugno 2017, n. 30201 - l'obbligo di trasmissione di copia degli atti all'Autorità amministrativa per l'irrogazione della sanzione in relazione alle violazioni prescritte disciplinato dal decreto legislativo n. 8 del 2016, art. 8, comma 1 e art. 9, comma 3, ricorre solo per quelle violazioni per le quali la prescrizione è maturata alla data di entrata in vigore (nel caso di specie il 6 febbraio 2016) del decreto medesimo (cfr. art. 9 «l'autorità giudiziaria, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto»).

Di fatti, se la causa estintiva sopravviene alla depenalizzazione del fatto, il giudice deve dichiarare che questo non è più previsto dalla legge come reato, essendosi verificata, «in primis» la decadenza dalla giurisdizione che inibisce ogni diversa pronuncia (Sez. 3, n. 10238 del 25 ottobre 1996, Cantagalli, Rv. 206529) e ciò a prescindere dal fatto se la pronuncia di non doversi procedere risulti in concreto più favorevole della declaratoria che il fatto non è previsto dalla legge come reato in quanto in esito a quest'ultima la condotta rimarrebbe pur sempre perseguibile in sede amministrativa (cfr. Cassazione Sez. 3, n. 20892 del 11 gennaio 2017, Rv. 270513).

Ebbene i termini di prescrizione del reato di cui al capo a) non erano decorsi alla data dell'entrata in vigore del decreto legislativo pertanto, in ragione di siffatta previsione derogatoria, anche nel caso di violazioni commesse in tempo anteriore all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 8 del 2016 si imporrebbe, ai sensi dell'art. 9, la trasmissione degli atti all'autorità amministrativa competente a sanzionare l'illecito amministrativo ai sensi dell'art. 7 del decreto legislativo n. 8/2016; da qui la ritenuta rilevanza della questione prospettata.

P.Q.M.

Visto l'art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87,

dichiara, d'ufficio, rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 76, 25, comma 2, 117, comma 1 della Costituzione quest'ultimo in riferimento all'art. 7 della Convenzione europea 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:

1) dell'art. 8, comma 1, del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8 nella parte in cui prevede l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria di cui all'art. 1, comma 1 e 5 del decreto legislativo n. 8/2016 ai fatti di cui all'art. 116, comma 15 del decreto legislativo 30 aprile 1992 n. 285, anche se commessi anteriormente alla data di entrata in vigore al decreto stesso che ne ha disposto la trasformazione in illeciti amministrativi;

2) dell'art. 8, comma 3, del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8 nella parte in cui dispone che ai fatti commessi prima della data di entrata in vigore del presente decreto non può essere applicata una sanzione amministrativa pecuniaria per un importo superiore al massimo della pena originariamente inflitta per il reato, tenuto conto del criterio di ragguaglio di cui all'art. 135 del codice penale;

3) dell'art. 9, comma 1 del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8 nella parte in cui dispone che nei casi previsti dall'art. 8, comma 1 del medesimo decreto, l'Autorità giudiziaria, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, disponga la trasmissione all'autorità amministrativa competente degli atti dei procedimenti penali relativi ai reati trasformati in illeciti amministrativi, salvo che il reato, alla medesima data, risulti prescritto o estinto per altra causa;

Dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

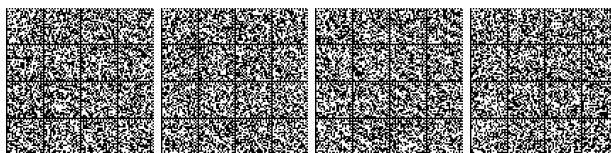
Ordina che a cura della Cancelleria copia della presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri.

Dispone, altresì, che venga data comunicazione, a cura della Cancelleria, al Presidente della Camera dei deputati ed al Presidente del Senato.

Sospende il giudizio in corso.

Siracusa, 9 gennaio 2019

Il Giudice: DAMI



N. 102

*Ordinanza del 25 marzo 2019 del Tribunale militare di Roma
nel procedimento penale militare a carico di S. S.***Processo penale - Giudizio immediato - Mancata previsione dell'avviso all'imputato che ha facoltà di chiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova.**

– Codice di procedura penale, art. 456, comma 2.

TRIBUNALE MILITARE DI ROMA

2ª SEZIONE

Il Tribunale Militare di Roma, 2ª Sezione, composto dai signori:

dott. Gabriele Casalena Presidente;

dott.ssa Francesca Frattarolo giudice;

C.C. Andrea Chirizzi giudice militare,

con l'intervento del pubblico ministero in persona del dott. Massimo Nunziata e del cancelliere sig.ra Maria Laura Guerrieri, sentite le parti, ha pronunciato in pubblica udienza la seguente ordinanza nel procedimento contro: S. S., nato a... il..., presente, imputato di:

Allontanamento illecito e falso in Foglio di via continuati e pluriaggravati (articoli 81, comma 2, e 61, n. 2 del codice penale; 147 comma 1 e 220 c.p.m.p.), perché... alla Scuola allievi... (CA), si allontanava senza autorizzazione, restando assente nei giorni 29 e 30 settembre 2018 ed in esecuzione del medesimo disegno criminoso, falsificava materialmente il registro della libera uscita, documento di uscita dalla caserma, aggiungendovi il proprio nominativo per il giorno 30 settembre 2018, così facendolo risultare tra i militari fruitori della libera uscita per il detto giorno.

Fatto commesso in Iglesias (CA), nelle date suindicate.

Con l'aggravante della commissione della falsificazione per occultare l'assenza dal Reparto.

Vista l'eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 456 del codice di procedura penale, proposta dalla Difesa all'odierna udienza, nella parte in cui non prevede che il decreto di giudizio immediato debba contenere anche l'avviso della facoltà dell'imputato di presentare istanza di messa alla prova entro il termine previsto dal combinato disposto degli articoli comma 2, e 458, comma 1, del codice di procedura penale, osserva quanto segue.

1. Con decreto del 6 dicembre 2018, il Giudice delle indagini preliminari del Tribunale Militare di Roma ha disposto procedersi con giudizio immediato nei confronti di S. per i reati di allontanamento illecito e falso in foglio di via continuati e pluriaggravati sopra descritti.

2. All'udienza in data odierna, dopo la verifica della regolare costituzione delle parti e prima che il dibattimento fosse dichiarato aperto, la Difesa ha sollevato la seguente questione preliminare.

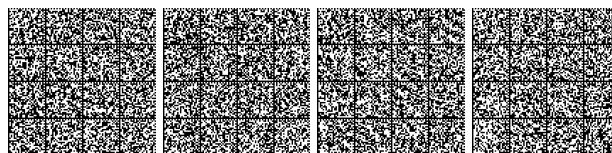
L'avvocato Lepore la premesso l'intenzione del proprio assistito di accedere al procedimento di messa alla prova, producendo l'istanza diretta all'U.E.P.E in data 13 marzo 2019 di elaborare un programma di trattamento ai sensi dell'art. 464-bis del codice di procedura penale e la dichiarazione di disponibilità del... onlus in data 8 marzo 2019 ad accogliere il S. per lo svolgimento di lavoro di pubblica utilità.

Il medesimo difensore ha richiamato la propria istanza scritta di restituzione nel termine, depositata in cancelleria in data 1º marzo 2019, al fine di richiedere la sospensione del procedimento penale con messa alla prova.

Nello specifico, egli ha preliminarmente eccepito la nullità del decreto di giudizio immediato, perché privo dell'avviso della facoltà di chiedere il rito alternativo della messa alla prova, ravvisando nello specifico una nullità di ordine generale ai sensi dell'art. 178, comma 1, lettera c) del codice di procedura penale.

Ha dato atto che invero l'art. 456 del codice di procedura penale, nell'individuare i requisiti di tale decreto, non contempla espressamente l'obbligo di avvisare l'imputato della facoltà di chiedere la messa alla prova. Ha però espresso l'avviso che tale omissione appare irragionevole e pertanto ha invocato una interpretazione sistematica costituzionalmente orientata della norma, che, conduca alla dichiarazione di nullità del decreto di giudizio immediato, alla quale conseguirebbe la remissione in termini per l'imputato per formulare la richiesta del suddetto rito alternativo.

In via subordinata, egli ha chiesto al Tribunale di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 456 del codice di procedura penale, in ragione della omessa previsione dell'obbligo di avvisare l'imputato della facoltà di richiedere la sospensione del procedimento penale con messa alla prova.



3. Il pubblico ministero ha chiesto di rigettare l'eccezione in quanto infondata.

Egli ha rappresentato che il decreto di giudizio immediato in atti è perfettamente conforme allo schema normativo previsto dall'art. 456 del codice di procedura penale; sicché non ricorre alcuna ipotesi di nullità. L'istanza di remissione in termini sarebbe comunque tardiva.

Non sussisterebbe, poi, alcuna lesione di diritti dell'imputato, perché questi era già assistito da altro Difensore di fiducia al momento in cui gli fu notificato il decreto di giudizio immediato. Poiché il S. all'epoca era munito di difesa tecnica, l'omessa indicazione dell'avviso della facoltà di richiedere la sospensione del procedimento penale con messa alla prova non avrebbe in alcun modo compromesso i suoi diritti, poiché il suo precedente Difensore ben avrebbe comunque potuto suggerirgli tale opzione, prevista dall'art. 464-bis, comma 2, del c.p.p.

4. La questione è rilevante.

È da premettere che l'eccezione difensiva di nullità del decreto di giudizio immediato non può essere ritenuta allo stato fondata, poiché — come correttamente argomentato dal magistrato dell'Accusa — il decreto di giudizio immediato in atti è del tutto conforme al modello legale di cui all'art. 456 del codice di procedura penale.

Né, stante il chiaro disposto normativo di tale articolo, è possibile accedere a una interpretazione costituzionalmente orientata di natura «additiva».

Invero, il comma 2 del citato articolo prevede che «Il decreto contiene anche l'avviso che l'imputato può chiedere il giudizio abbreviato ovvero l'applicazione della pena a nomi dell'art. 444 c.p.p.», ma né esso, né altra disposizione impongono l'obbligo legale che analogo avviso sia dato all'imputato circa la sospensione del procedimento penale con messa alla prova, possibilità pur prevista dal combinato disposto degli articoli 464-bis, comma 2, e 458, comma 1, c.p.p.

In altre parole, non è possibile accedere ad alcuna interpretazione alternativa dell'art. 456 del codice di procedura penale ed, in particolare, a quella interpretazione estensiva invocata della Difesa, che conduca alla dichiarazione di nullità del decreto di giudizio immediato con conseguente regressione del procedimento alla fase antecedente, in cui l'imputato potrebbe avanzare nei termini la richiesta di messa alla prova.

L'intenzione dell'imputato di accedere alla messa alla prova è concreta e non meramente ipotetica, come si rileva dalla istanza e dalla documentazione da questi prodotta in udienza e sopra citata. Ricorrono poi i requisiti di legge previsti dall'art. 168 del codice penale, poiché il limite edittale dei reati di allontanamento illecito e falso in foglio di via, continuati e pluriaggravati, è inferiore ai quattro anni di reclusione militare; inoltre, l'imputato è incensurato e non ha già beneficiato dell'istituto.

La questione che già si solleva appare dunque rilevante e dirimente.

Qualora codesta Onorevole Corte dovesse ravvisare la illegittimità costituzionale dell'art. 456 del codice di procedura penale nella parte in cui non prevede che «il decreto di giudizio immediato contiene anche l'avviso che l'imputato può chiedere la sospensione del procedimento penale con messa alla prova», questo Tribunale militare potrebbe accogliere la eccezione difensiva di nullità del decreto di giudizio immediato, restituendo gli atti al Giudice per le indagini preliminari in sede. In tal modo, l'imputato si troverebbe ancora nei termini per beneficiare dell'istituto della messa alla prova.

In caso contrario, non potendo trovare accoglimento l'eccezione di nullità del decreto di giudizio immediato, dovrebbe procedersi oltre con la celebrazione del dibattimento.

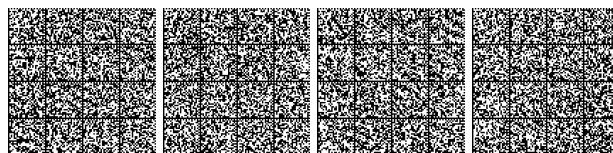
La questione si presenta pertanto di sicura rilevanza rispetto all'esito dell'odierno procedimento, dovendosi ravvisare un oggettivo collegamento tra l'omissione dell'avviso ed il mancato esercizio della facoltà cui l'avviso era preposto.

5. La questione non appare manifestamente infondata in relazione agli articoli 3 e 24 della Costituzione.

5.1. Come evidenziato, l'art. 456, comma 2, del codice di procedura penale dispone che il decreto di giudizio immediato contenga l'avviso che l'imputato può chiedere il giudizio abbreviato ovvero l'applicazione della pena, ma non anche che analogo avviso sia dato all'imputato circa la facoltà di accedere alla messa alla prova.

Tale difformità di disciplina appare irragionevole e contrastante con il parametro dell'art. 3 della Costituzione, atteso che tutti i procedimenti sopra indicati hanno la medesima natura di procedimenti speciali (disciplinati appositamente come tali dal Libro VI del codice) e si pongono come riti alternativi all'ordinario giudizio dibattimentale.

5.2. Ad avviso di questo Tribunale militare, sembra poi sussistere il contrasto con l'art. 24 della Costituzione, in quanto, non essendo contenuto nel decreto di giudizio immediato alcun avviso all'imputato in ordine alla facoltà di formulare la richiesta di messa alla prova entro quindici giorni dalla notifica del decreto stesso, si verificherebbe una lesione irreparabile del diritto di difesa. All'imputato, infatti, non è offerta la possibilità di conoscere il suo diritto di accedere a tale rito alternativo, per il quale la richiesta deve essere formulata entro rigidi termini decadenziali, che nel caso che ci occupa — come evidenziato — risultano già decorsi.



Invero, codesta Onorevole Corte costituzionale ha già avuto modo di affermare che la richiesta di riti alternativi costituisce una modalità di esercizio del diritto di difesa, che sarebbe leso ove ne fosse preclusa la possibilità per mancanza del rituale avviso della facoltà di accedere a tali riti.

La sentenza n. 497 del 1995, premesso che l'avviso concernente la facoltà di ricorrere ai riti alternativi è funzionale al tempestivo esercizio del diritto di difesa, ha sancito la nullità del decreto di citazione per la mancanza o la insufficienza dell'avviso che l'imputato, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento, può presentare le richieste previste dagli articoli 438 e 444 del codice di procedura penale, ovvero domanda di oblazione.

Al riguardo, codesta Corte costituzionale ha avuto occasione di pronunciarsi in un caso simile, in cui era censurato il medesimo art. 456 del codice di procedura penale, ma con riferimento a un decreto di giudizio immediato che recava l'avviso con la indicazione, di un termine erroneo — sette giorni, anziché quindici — per richiedere il rito abbreviato o l'applicazione della pena. I Giudici della Consulta hanno dichiarato la infondatezza della questione, vertendosi in una ipotesi di mera inesattezza del decreto, ma nell'occasione hanno statuito che «L'effettivo esercizio della facoltà di chiedere i riti alternativi costituisce infatti una delle più incisive forme di «intervento» dell'imputato, cioè di partecipazione «attiva» alle vicende processuali, con la conseguenza che ogni illegittima menomazione di tale facoltà, risolvendosi nella violazione del diritto sancito dall'art. 24, secondo comma, della Costituzione, integra la nullità di ordine generale sanzionata dall'art. 178, comma 1, lettera c), della codice di procedura penale» (sentenza n. 148 del 13 maggio 2004).

In conclusione, deve evidenziarsi il fatto che il combinato disposto degli articoli 464-bis, comma 2, e 458, comma 1, del codice di procedura penale prevede un termine di decadenza in relazione alla presentazione della richiesta di sospensione del procedimento con messa alla prova, ma il legislatore non ha introdotto alcuna norma recante l'obbligo di dare uno specifico avviso all'imputato.

6. Da ultimo, questo Tribunale militare evidenzia che la medesima questione oggetto del presente procedimento è già stata sottoposta alla attenzione di codesta Corte costituzionale, che con ordinanza n. 85 del 7 febbraio 2018 la ha tuttavia dichiarata inammissibile per ragioni meramente procedurali (le ordinanze di rimessione dei Giudici *a quo* non contenevano alcuna descrizione dei fatti oggetto del giudizio; inoltre, sussisteva il difetto di motivazione sulla loro rilevanza nel giudizio *a quo*), senza procedere dunque al vaglio di legittimità della norma qui censurata.

P.Q.M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione e 23 della legge n. 87/1953;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 456, comma 2, del codice di procedura penale in relazione agli articoli 3 e 24 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che il decreto che dispone il giudizio immediato debba contenere l'avviso all'imputato che ha facoltà di chiedere la sospensione del procedimento per messa alla prova;

Sospende il giudizio in corso;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina la notificazione della presente ordinanza a cura della cancelleria al Presidente del Consiglio dei ministri e la sua comunicazione ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

Roma, 19 marzo 2019

Il Presidente: CASALENA

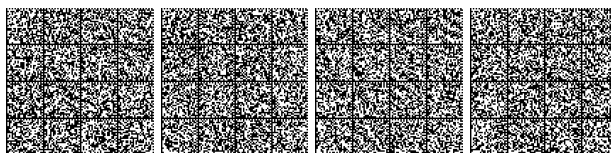
19C00175

N. 103

Ordinanza del 4 aprile 2019 del Tribunale di Milano nel procedimento civile promosso da C.I. contro Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Ufficio della motorizzazione di Lecco e Ministero dell'interno

Circolazione stradale - Patente di guida - Divieto automatico di rilascio del titolo abilitativo alla guida per i condannati per reati in materia di stupefacenti di cui agli artt. 73 e 74 del d.P.R. n. 309 del 1990.

– D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 120, comma 1, come modificato dall'art. 3, comma 52, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica).



TRIBUNALE DI MILANO

SEZIONE PRIMA CIVILE

Il Tribunale, nella persona della dott. Paola Gandolfi ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa iscritta al n. 55559 dell'anno 2016 R.G. promossa da: I.C., (c.f.), con il patrocinio degli avv. Ricci Cristina e Paglino Gianluca (PGLGLC79B13D286M) via Dante Alighieri n. 7 - 20900 Monza, ricorrente;

Contro il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Ufficio della motorizzazione di Lecco, (c.f.), con il patrocinio dell'avv. Avvocatura Stato Milano, e resistente; Ministero dell'interno, (c.f.), con il patrocinio dell'avv. Avvocatura Stato Milano, e resistente;

Descrizione della fattispecie e del thema decidendum del giudizio

Con atto di citazione ritualmente notificato, I.C. ha chiesto di accertare l'illegittimità e, per l'effetto, di annullare o disapplicare il provvedimento amministrativo con cui il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti gli aveva negato il rilascio del titolo abilitativo alla guida, adottato sulla base dell'art. 120, comma 1, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Codice della strada), in quanto, dai controlli effettuati, era risultata la condanna irrevocabile a suo carico alla pena sospesa di un anno e un mese di reclusione, per il reato di cui all'art. 73 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, commesso quando era ancora minorenne e in relazione al quale erano state concesse le attenuanti generiche;

A sostegno delle proprie pretese l'attore ha dedotto l'incostituzionalità dell'art. 120, comma 1, sostenendo che l'automatismo del diniego ivi previsto dovrebbe trovare, invece, applicazione solo con riguardo alle condanne relative alle fattispecie di non lieve entità. Ciò in quanto, diversamente ragionando, il rinvio dell'art. 120 all'art. 73 nella sua interezza finirebbe illogicamente per attribuire rilievo, ai fini del diniego al rilascio o della revoca della patente di guida, a fattispecie penali dotate di differente disvalore, con violazione dei principi sanciti dagli articoli 3 e 27 della Costituzione.

Ha chiesto, pertanto, in via principale, di operare un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 120, comma 1, del Codice della strada, nonché, in subordine, di sollevare questione di legittimità costituzionale della norma in questione, con riferimento agli articoli 3 e 27 della Costituzione.

Occorre rilevare, in primo luogo, che non appare possibile procedere ad un'interpretazione dell'art. 120 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, orientata in senso conforme alle disposizioni costituzionali.

Il comma 1 dell'art. 120, infatti, espressamente prevede il dovere per la pubblica amministrazione di vietare il conseguimento del titolo abilitativo all'autorità amministrativa in via automatica per tutte le condanne ivi elencate, senza operare distinzioni in relazione al diverso disvalore dei fatti di reato.

La chiara lettera della legge, confermata anche dall'utilizzo di espressioni dal senso univoco («Non possono conseguire»), non consente l'interpretazione richiesta dall'attore.

Come è noto, infatti, la possibilità di una lettura costituzionalmente orientata incontra il limite dell'univoco tenore della norma, che segna il confine in presenza del quale il tentativo di interpretazione deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale, in quanto, altrimenti, il giudice sconfinerebbe in un'interpretazione *contra legem*.

Ciò posto, si ritiene che il presente giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale, che pertanto si solleva, dell'art. 120, comma 1, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

Diversamente, appare manifestamente infondata la questione di costituzionalità della disposizione in questione sollevata dall'attore con riferimento all'art. 27 della Costituzione, che riguarda esclusivamente le sanzioni penali. La Corte costituzionale, infatti, ha di recente confermato che «la revoca della patente, nei casi previsti dall'art. 120 in esame, non ha natura sanzionatoria, né costituisce conseguenza accessoria della violazione di una disposizione in tema di circolazione stradale, ma rappresenta la constatazione dell'insussistenza (sopravvenuta) dei "requisiti morali" prescritti per il conseguimento di quel titolo di abilitazione» (sentenza n. 22/2018), argomentazione che è chiaramente estensibile anche al diniego al conseguimento del titolo abilitativo. Avendo escluso la Corte costituzionale in radice la natura sanzionatoria del provvedimento *de quo*, non si pone, pertanto, neanche la questione di verificare se il diniego sia assimilabile, nella sostanza, ad una sanzione penale, secondo le indicazioni della giurisprudenza sovranazionale.

Questione di legittimità costituzionale

Il giudice ritiene di dover sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 120, comma 1, decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, nella parte in cui stabilisce che «Non possono conseguire la patente di guida [...], le persone condannate per i reati [in materia di stupefacenti] di cui agli articoli 73 e 74 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, fatti salvi gli effetti di provvedimenti riabilitativi [...]», in quanto tale disposizione appare contrastante con l'art. 3 della Costituzione sotto due distinti profili.



Giova premettere che la necessità di sollevare tale questione discende da quanto già affermato dalla Corte costituzionale nella pronuncia n. 22/2018, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 120, comma 2, Codice della strada, «nella parte in cui dispone che il prefetto “provvede” — invece che “può provvedere” — alla revoca della patente di guida, in caso di sopravvenuta condanna del suo titolare per reati di cui agli articoli 73 e 74 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990».

Si ritiene, infatti, come si avrà modo di approfondire nel prosieguo, che le medesime considerazioni espresse dalla Corte costituzionale con riguardo al comma 2 dell'art. 120 debbano valere anche con riferimento al comma 1 del medesimo articolo, in quanto si impone, anche in relazione a quest'ultima disposizione, il rispetto dei principi di eguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza.

Si pone, inoltre, la questione — strettamente correlata — relativa al deterioro trattamento dei soggetti che intendano conseguire per la prima volta il titolo abilitativo, rispetto a quelli interessati dal provvedimento di revoca della patente di guida: a seguito della pronuncia della Corte costituzionale n. 22/2018, infatti, l'autorità amministrativa può fare esercizio del proprio potere discrezionale unicamente in caso di revoca della patente e non anche laddove si imponga il diniego al rilascio del titolo abilitativo in questione.

Rilevanza della questione

In merito alla rilevanza, osserva il giudice che l'art. 120, comma 1, Codice della strada, prevede che la condanna per i reati di cui agli articoli 73 e 74, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, comporti in via automatica la perdita dei requisiti morali necessari per ottenere la patente di guida, fatti salvi gli effetti di provvedimenti riabilitativi.

Poiché l'impossibilità di ottenere la patente consegue al venir meno dei requisiti morali del soggetto abilitando alla guida, per ogni nuovo rilascio della patente, è prescritta alla pubblica amministrazione la verifica che non sussistano quelle condanne indicate dalla norma, senza possibilità di operare alcuna valutazione in concreto in ordine alla gravità del fatto di reato e alla data, più o meno risalente, della condanna.

Ebbene, il ricorrente nel presente giudizio è stato definitivamente condannato con sentenza emessa il 19 aprile 2014 dalla Corte d'appello di Milano - sezione per i minorenni (diventa irrevocabile in data 21 aprile 2015) per il reato previsto dall'art. 73 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, alla pena sospesa di un anno e un mese di reclusione. Con provvedimento del 2 luglio 2016, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Ufficio motorizzazione di Lecco, ha, di conseguenza, disposto il diniego al rilascio del titolo abilitativo alla guida richiesto dal ricorrente, non ammettendo lo stesso alla prova per il conseguimento della patente di categoria B.

Facendo applicazione di tale norma, essendo l'unico presupposto rilevante per il diniego l'intervento di una sentenza di condanna irrevocabile, che, nel caso di specie, si è verificato nel 2015, e non essendo nel frattempo intervenuta la riabilitazione, questo tribunale dovrebbe rigettare il ricorso, in quanto la pubblica amministrazione si è limitata a fare corretta applicazione della previsione di legge.

Diversamente, laddove la Corte costituzionale si pronunciasse per l'incostituzionalità della norma, il ricorso avverso il diniego al rilascio del titolo abilitativo disposto in via automatica e, pertanto, carente di motivazione, dovrebbe essere accolto.

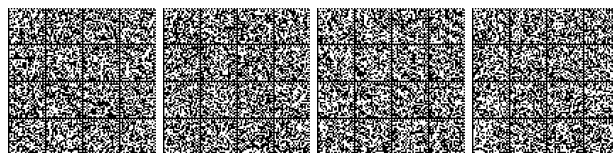
Sul punto non priva di rilevanza è la circostanza che, nel caso di specie, il reato dal quale è discesa la condanna ostativa ai sensi dell'art. 120, comma 1, è stato commesso dal ricorrente quando ancora era minorenne ed è stato qualificato come fatto di lieve entità.

La questione di costituzionalità è, pertanto, indispensabile ai fini della decisione, poiché investe la stessa previsione che venga negata o meno in via automatica la possibilità di conseguire la patente di guida per le condanne di cui al testo unico in materia di stupefacenti.

Non manifesta infondatezza della questione

Questo giudice ritiene che l'art. 120, comma 1, decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, possa porsi in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, in quanto parrebbe confliggere con il principio di ragionevolezza sotto due profili, che occorre distinguere.

1) Innanzitutto anche il comma 1, come il comma 2, già dichiarato incostituzionale con sentenza n. 22/2018, prevede che la condanna per i reati di cui agli articoli 73 e 74 del testo unico stupefacenti, comporti in via automatica la perdita dei requisiti morali necessari per ottenere la patente di guida; un tale automatismo si pone in contrasto con i principi di eguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione. Così disponendo, infatti, il comma 1 ricollega in via automatica il medesimo effetto (ossia l'impossibilità di conseguire la patente di guida), ad una varietà di fattispecie, non sussumibili in termini di omogeneità, atteso che la condanna, cui la norma fa riferimento, può riguardare reati di diversa, se non addirittura di lieve, entità, e che, per di più, possono essere anche risalenti nel tempo, rispetto alla data di definizione del giudizio. Il che dovrebbe escluderne l'attitudine a fondare, nei confronti del condannato, dopo un tale intervallo temporale, un giudizio di assenza dei requisiti soggettivi per il conseguimento del titolo di abilitazione alla guida, riferito, in via automatica, all'attualità (in questi termini, la sentenza n. 22/2018 citata).



2) Ulteriore profilo di irragionevolezza della disposizione in esame è, poi, ravvisabile nella permanenza dell'automatismo del diniego di conseguimento della patente di guida, rispetto alla discrezionalità della parallela misura della revoca della patente, così come prevista a seguito della modifica del comma 2, in virtù della sentenza della Corte costituzionale.

In altri termini, per come riformulato, l'art. 120 del Codice della strada prevede un trattamento differenziato a seconda che la persona non in possesso dei requisiti morali richiesti, a seguito di condanna per i reati di cui agli articoli 73 e 74 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, sia destinataria di un provvedimento di diniego al rilascio del titolo abilitativo alla guida, in quanto non era mai stata titolare della patente di guida, oppure di un provvedimento di revoca del titolo abilitativo alla guida, in quanto la condanna sia intervenuta in momento successivo al rilascio della patente.

Siffatta disparità di trattamento appare irragionevole in quanto tali due misure riguardano la stessa tipologia di condanna comminata, incidono in senso identicamente negativo sulla titolarità della patente e rispondono alla medesima finalità, differenziandosi unicamente in relazione ad un presupposto di fatto che nulla ha a che vedere con le qualità morali del condannato, vale a dire la precedente titolarità della patente di guida, che si atteggia a variabile del tutto estranea alla condotta dequalificante.

Si noti che, ad aggravare siffatta discrasia, sta anche il fatto, sia pure non direttamente rilevante nel presente giudizio, che il divieto di conseguire la patente di guida ai sensi del comma 1 può essere superato unicamente dall'intervento di un provvedimento riabilitativo, che richiede un vaglio giudiziario e che di regola è concedibile solo decorsi tre anni dall'estinzione del reato (estinzione che, a sua volta, può avvenire con modalità e termini differenti). Diversamente, in caso di revoca del titolo abilitativo alla guida ex art. 120, comma 3, Codice della strada, è previsto che possa essere conseguita una nuova patente di guida semplicemente decorsi tre anni dallo stesso provvedimento di revoca. I condannati già titolari di abilitazione alla guida possono essere ammessi al nuovo esame di guida per il semplice decorso di un triennio dalla revoca amministrativa, mentre quelli che devono ancora sostenerlo devono munirsi del provvedimento riabilitativo in sede penale, con un percorso più lungo.

P. Q. M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione 23 e seguenti, legge n. 87/1953, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 120, comma 1, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, nel testo modificato dall'art. 3, comma 52, della legge 15 luglio 2009, n. 94 e dalle successive modifiche, nella parte in cui prevede che «Non possono conseguire la patente di guida [...], le persone condannate per i reati [in materia di stupefacenti] di cui agli articoli 73 e 74 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, fatti salvi gli effetti di provvedimenti riabilitativi [...]», per ritento contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

Sospende il giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte notificazioni e comunicazioni, alla Corte costituzionale.

Ordina che la presente ordinanza sia notificata a cura della cancelleria alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Milano, 4 aprile 2019

Il Giudice: GANDOLFI

19C00178

MARCO NASSI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2019-GUR-027) Roma, 2019 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 9 0 7 0 3 *

€ 6,00

