

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 160° - Numero 42

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

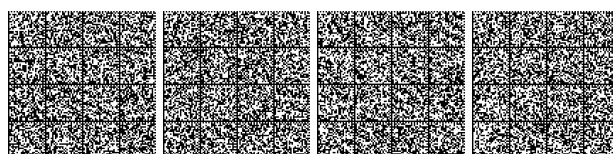
PARTE PRIMA

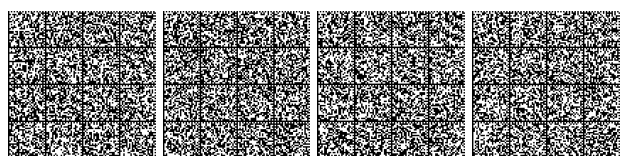
Roma - Mercoledì, 16 ottobre 2019

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

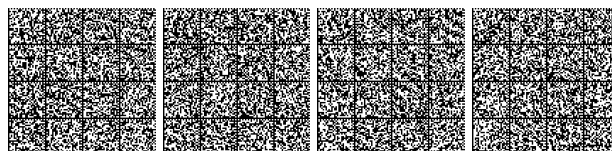




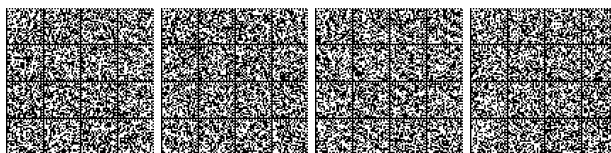
S O M M A R I O

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. **94.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 agosto 2019 (della Regione Toscana)
- Energia - Misure fiscali per la crescita economica - Modifiche alla disciplina degli incentivi per gli interventi di efficienza energetica e rischio sismico - Detrazioni fiscali per interventi di efficienza energetica e per interventi di ristrutturazione edilizia e per l'acquisto di mobili - Opzione da parte del soggetto avente diritto alle detrazioni, in luogo dell'utilizzo diretto delle stesse, per un contributo di pari ammontare, sotto forma di sconto sul corrispettivo dovuto.**
- Impresa - Misure fiscali per la crescita economica - Norme in materia di semplificazione per la gestione del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese (PMI) - Soppressione della possibilità per la Conferenza unificata di limitare l'intervento del Fondo all'attività di controgaranzia dei fondi di garanzia regionali e dei consorzi di garanzia collettiva.**
- Decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58, artt. 10, commi 1 e 2, e 18, comma 1. Pag. 1
- N. **95.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 settembre 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Trasporto - Norme della Regione Puglia - Modifiche alla legge regionale n. 39 del 2018 recante disposizioni in materia di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente - Requisiti per l'esercizio dell'attività - Imprese in possesso di autorizzazione rilasciata in un'altra Regione o da un altro Stato membro dell'Unione europea che esercitano il servizio in Puglia mediante una stabile organizzazione - Previsione dell'onere di presentare apposita segnalazione certificata di inizio attività - Sanzioni amministrative per la violazione delle prescrizioni relative alla regolarità della documentazione inerente al servizio.**
- Legge della Regione Puglia 5 luglio 2019, n. 27 ("Modifiche alla legge regionale 16 luglio 2018, n. 39 (Disciplina delle attività di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente)", artt. 2 e 10. Pag. 6
- N. **160.** Ordinanza del Tribunale di Brindisi del 30 aprile 2019
- Ordinamento penitenziario - Modifiche all'art. 4-bis, comma 1, della legge n. 354 del 1975 - Inserimento di determinati reati contro la pubblica amministrazione tra i reati ostativi alla concessione di alcuni benefici penitenziari - Applicabilità al delitto di cui all'art. 314, primo comma, cod. pen. commesso anteriormente all'entrata in vigore della novella.**
- Legge 9 gennaio 2019, n. 3 (Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici), art. 1, comma 6, lettera b), modificativo dell'art. 4-bis, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), in relazione all'art. 314 [, primo comma,] del codice penale. Pag. 8



- N. **161.** Ordinanza del Tribunale di Brindisi del 30 aprile 2019
Ordinamento penitenziario - Modifiche all'art. 4-bis, comma 1, della legge n. 354 del 1975 - Inserimento di determinati reati contro la pubblica amministrazione tra i reati ostativi alla concessione di alcuni benefici penitenziari - Applicabilità al delitto di cui all'art. 314, primo comma, cod. pen. commesso anteriormente all'entrata in vigore della novella.
- Legge 9 gennaio 2019, n. 3 (Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici), art. 1, comma 6, lettera b), modificativo dell'art. 4-bis, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), in relazione all'art. 314 [, primo comma,] del codice penale. Pag. 16
- N. **162.** Ordinanza della Corte dei conti - Sez. giurisdizionale per la Regione Puglia del 6 dicembre 2018
Previdenza - Dipendenti pubblici - Personale cessato dal servizio dopo il 3 novembre 1997 ed entro il 31 dicembre 1997 - Differimento al 1° aprile 1998 per l'accesso al pensionamento di anzianità.
- Legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), art. 59, commi 54 e 55; decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale 30 marzo 1998, emanato di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e con il Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali (Programmazione dell'accesso al pensionamento di anzianità dei pubblici dipendenti, ai sensi dell'art. 59, comma 55, della L. 27 dicembre 1997, n. 449), art. 1. Pag. 24
- N. **163.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 30 aprile 2019
Amministrazione pubblica - Camere di commercio - Legge delega al Governo sul riordino delle funzioni e del finanziamento delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura - Decreto legislativo di attuazione - Previsione del parere, anziché dell'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, nell'adozione del decreto legislativo.
- Legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), art. 10; decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 (Attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), art. 3. Pag. 28
- N. **164.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 27 marzo 2019
Amministrazione pubblica - Camere di commercio - Legge delega al Governo sul riordino delle funzioni e del finanziamento delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura - Decreto legislativo di attuazione - Previsione del parere, anziché dell'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, nell'adozione del decreto legislativo.
- Legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), art. 10; decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 (Attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), art. 3. Pag. 33
- N. **165.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 15 marzo 2019
Amministrazione pubblica - Camere di commercio - Legge delega al Governo sul riordino delle funzioni e del finanziamento delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura - Decreto legislativo di attuazione - Previsione del parere, anziché dell'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, nell'adozione del decreto legislativo.
- Legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), art. 10; decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 (Attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), art. 3. Pag. 37



N. 166. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 30 aprile 2019

Amministrazione pubblica - Camere di commercio - Legge delega al Governo sul riordino delle funzioni e del finanziamento delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura - Decreto legislativo di attuazione - Previsione del parere, anziché dell'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, nell'adozione del decreto legislativo.

- Legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), art. 10; decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 (Attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), art. 3..

Pag. 42

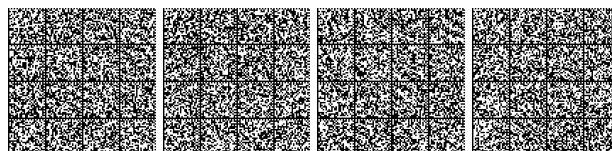
N. 167. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 3 giugno 2019

Impiego pubblico - Organizzazione dell'Agenzia delle entrate e dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli - Previsione che autorizza l'istituzione, mediante i rispettivi regolamenti di organizzazione, di posizioni organizzative per lo svolgimento di incarichi di elevata responsabilità, alta professionalità o particolare specializzazione - Individuazione delle modalità di conferimento, dei destinatari, dei poteri attribuiti ai titolari delle posizioni, delle modalità di articolazione delle posizioni organizzative.

Impiego pubblico - Organizzazione dell'Agenzia delle entrate e dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli - Disciplina delle modalità di accesso alla qualifica dirigenziale mediante procedura concorsuale pubblica - Previsione dell'esonero dalla procedura preselettiva per i candidati dipendenti delle predette Agenzie in possesso di determinati requisiti.

- 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 93, lettere a), b), c), d) ed e).. . .

Pag. 47





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 94

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 agosto 2019
(della Regione Toscana)

Energia - Misure fiscali per la crescita economica - Modifiche alla disciplina degli incentivi per gli interventi di efficienza energetica e rischio sismico - Detrazioni fiscali per interventi di efficienza energetica e per interventi di ristrutturazione edilizia e per l'acquisto di mobili - Opzione da parte del soggetto avente diritto alle detrazioni, in luogo dell'utilizzo diretto delle stesse, per un contributo di pari ammontare, sotto forma di sconto sul corrispettivo dovuto.

Impresa - Misure fiscali per la crescita economica - Norme in materia di semplificazione per la gestione del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese (PMI) - Soppressione della possibilità per la Conferenza unificata di limitare l'intervento del Fondo all'attività di controgaranzia dei fondi di garanzia regionali e dei consorzi di garanzia collettiva.

– Decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58, artt. 10, commi 1 e 2, e 18, comma 1.

Ricorso della Regione Toscana, in persona del Presidente *pro-tempore*, autorizzato con deliberazione della giunta regionale n. 962 del 22 luglio 2019, rappresentato e difeso, come da mandato in calce al presente atto, dall'avv. Lucia Bora (codice fiscale BROLCU57M59B157V, Pec lucia.bora@postacert.toscana.it) dell'Avvocatura regionale della Toscana ed elettivamente domiciliato in Roma, presso lo studio dell'avv. Marcello Cecchetti, (codice fiscale CCCM-CL65E02H501Q), piazza Barberini n. 12 (fax 06/4871847; Pec marcello.cecchetti@firenze.pecavvocati.it);

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro-tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 10, commi 1 e 2 e dell'art. 18, comma 1 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, così come convertito dalla legge n. 58 del 28 giugno 2019 (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 151 del 29 giugno 2019, Supplemento Ordinario n. 26), per violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma della Costituzione anche sotto il profilo della violazione del principio della leale cooperazione.

Nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 151 del 29 giugno 2019, è stata pubblicata la legge n. 58/2019, che convertito il decreto-legge n. 34/2019, recante «Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi».

Le disposizioni contenute nell'art. 10, comma 1 e 2, e nell'art. 18, comma 1 sono lesive delle competenze regionali per i seguenti motivi di

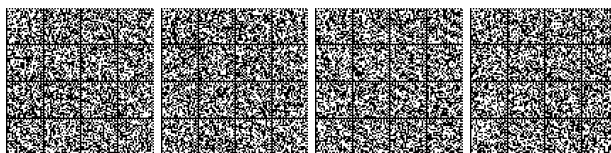
DIRITTO

1) *Illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1 e 2, per violazione dell'art. 117, quarto comma della Costituzione.*

L'art. 10, al primo comma, dispone che i cittadini che effettuano interventi di efficienza energetica, in alternativa alla vigente detrazione fiscale oggi prevista spalmabile in dieci anni, possono chiedere uno sconto immediato sulle fatture da parte dell'impresa che ha realizzato i lavori.

L'impresa si farà rimborsare tale sconto dallo Stato tramite un corrispondente credito di imposta da utilizzare in compensazione in cinque anni.

L'impresa potrà cedere il credito di imposta così acquisito ai propri fornitori di beni e servizi, ma non potrà cederlo ad istituti di credito ed intermediari finanziari.



Analoga disposizione è contenuta nel secondo comma dello stesso art. 10, con riferimento a coloro che eseguono interventi di adozione di misure antisismiche.

L'attuale formulazione delle due previsioni contenute nel primo e nel secondo comma della norma impugnata è idonea a creare restrizioni della concorrenza nell'offerta dei servizi di riqualificazione energetica e dei lavori antisismici, a danno delle piccole e medie imprese, favorendo i soli operatori economici di grandi dimensioni che possono riuscire ad avere la liquidità necessaria per applicare lo sconto immediato previsto dalle indicate disposizioni.

Tale aspetto è stato segnalato dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, con il pronunciamento AS1592 pubblicato in data 1° luglio 2019.

La restrizione determinata dalle impugnate disposizioni a danno degli artigiani e delle piccole e medie imprese ha interferenze con materie di competenza regionale affidate dall'art. 117, quarto comma della Costituzione alla potestà residuale delle regioni con particolare riferimento all'industria, alle attività produttive, all'artigianato, alla promozione del sistema produttivo regionale, specie con riferimento alle piccole e medie imprese.

Per tali motivi la norma si presenta incostituzionale.

2) *Illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1 per violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma della Costituzione anche sotto il profilo della violazione del principio della leale cooperazione.*

2.a) Con la legge n. 662/1996, art. 2, comma 100, lettera a), è stato istituito il Fondo centrale di garanzia (FCG) con l'obiettivo di favorire l'accesso al credito delle piccole medie imprese, attraverso la concessione di una garanzia che si sostituisce a quella che le imprese dovrebbero offrire alle banche per ottenere un finanziamento.

Il decreto legislativo n. 112/1998 all'art. 18, comma 1, lettera r), ha stabilito che tra le funzioni amministrative riservate allo Stato rientri, tra l'altro, la gestione del Fondo centrale di garanzia, prevedendo poi che «con delibera della Conferenza unificata sono individuate, tenuto conto dell'esistenza di Fondi regionali di garanzia, le regioni sul cui territorio il Fondo limita il proprio intervento alla controgaranzia dei predetti Fondi regionali e dei consorzi di garanzia collettiva fidi di cui all'art. 155, comma 4 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385».

Per meglio comprendere il sistema, va rilevato che il Fondo centrale di garanzia può operare con diverse modalità di intervento:

garanzia diretta, cioè la garanzia prestata dal Fondo direttamente a favore dei soggetti finanziatori. In questo caso, l'impresa che necessita di un finanziamento può chiedere alla banca di garantire l'operazione con la garanzia pubblica. In caso di insolvenza dell'impresa, la banca viene risarcita dal Fondo ed in caso di esaurimento dei Fondi, direttamente dallo Stato;

controgaranzia, cioè la garanzia prestata dal Fondo a favore dei Confidi, consorzi di garanzia collettiva sia mutualistici che privati, e degli altri Fondi di garanzia, sia privati che pubblici promossi dalle regioni; in questo caso l'impresa si rivolge ad un Confidi o ad altro Fondo di garanzia che provvederanno ad inviare la domanda di controgaranzia al Fondo.

La Regione Toscana, insieme ad altre regioni, nel 2002 ha formulato richiesta di limitazione dell'intervento del Fondo centrale di garanzia alla controgaranzia, tenuto conto dei sistemi di garanzia operanti nel territorio regionale, con rilascio della garanzia di primo livello sia da parte dei Confidi, sia da parte dei Fondi pubblici regionali. Questa scelta è derivata dall'esistenza di un sistema di garanzia locale efficiente e radicato sul territorio.

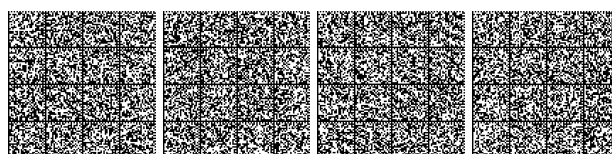
Con delibera della Conferenza unificata, la richiesta è stata accolta e perciò, in applicazione della richiamata lettera r) dell'art. 18 del decreto n. 112/1998, il Fondo centrale di garanzia in Toscana ha operato solo nella forma della controgaranzia, ovvero con una limitazione dell'accesso alla garanzia del Fondo da parte delle piccole e medie imprese attraverso l'intermediazione dei garanti (Confidi e intermediari finanziari abilitati), valorizzando così l'integrazione tra garanzie private e garanzie pubbliche.

La scelta è stata motivata dalla necessità di sostenere l'accesso al credito di micro e piccole imprese, delle minori possibilità di *default* in presenza di controgaranzie rispetto alle operazioni presentate direttamente dalle banche, dal miglior effetto leva della controgaranzia. Un milione di garanzia pubblica sostiene 2,1 milioni in controgaranzia e solo 1,3 milioni in caso di accesso diretto.

Con l'entrata in vigore dell'art. 18, primo comma, oggetto della presente impugnativa, è stata abrogata la suindicata lettera r) dell'art. 18, primo comma del decreto legislativo n. 112/1998. Conseguentemente il Fondo centrale di garanzia opererà sia in garanzia diretta che in controgaranzia senza possibilità da parte delle regioni di limitarne l'accesso al Fondo in «controgaranzia».

2.b) La norma impugnata determina conseguenze negative sul tessuto regionale delle piccole e medie imprese.

I Confidi infatti hanno svolto una vera e propria funzione sociale, grazie al loro legame diretto e profondo con il tessuto imprenditoriale. Attraverso un rilevante apporto privato delle risorse, hanno contribuito allo sviluppo economico



e sociale del territorio di riferimento a supporto di tutte le piccole e medie imprese (PMI), anche di quelle marginali cui sarebbe altrimenti stato precluso l'accesso al credito. Sono, inoltre, strumenti di politica industriale degli enti pubblici a livello locale, nazionale ed europeo, grazie alla loro capacità di veicolare in modo efficiente ed efficace le risorse pubbliche alle imprese.

Dai dati sulle operazioni che i Confidi presentano attraverso la controgaranzia del Fondo centrale emerge che l'onere di copertura subito dallo Stato per la controgaranzia con i Confidi è rappresentato dal 45% rispetto al 72% della garanzia diretta da parte delle banche. Questo è dato anche dal fatto che l'effetto leva finanziaria delle risorse pubbliche attraverso lo strumento dei Confidi è superiore rispetto a quello delle banche del 70% (2,2 in controgaranzia rispetto all'1,3% della garanzia diretta).

Ciò significa che a parità di risorse messe a disposizione è molto più efficiente l'attività di accesso al credito per le piccole e medie imprese da parte dei Confidi rispetto all'intervento diretto da parte delle banche. Non va dimenticato, inoltre, che i Confidi mettono anche una parte rilevante del loro patrimonio privato su ogni operazione, molto spesso in situazioni nelle quali le banche, senza la necessaria garanzia dei Confidi, nemmeno aprono la pratica, basandosi sempre e solo sui dati quantitativi risultanti dai bilanci piuttosto che su altri aspetti, come la capacità della piccola impresa di riuscire in un'attività.

Pertanto la norma impugnata lede le competenze regionali in materia di industria, attività produttive, sviluppo economico, accesso al credito per favorire le piccole e medie imprese, materie tutte riconducibili alle competenze concorrenti e residuali delle regioni, ai sensi dell'art. 117, terzo comma della Costituzione (sostegno all'innovazione per i settori produttivi) e dell'art. 117, quarto comma della Costituzione (industria, attività produttive, artigianato, agricoltura, promozione del sistema produttivo regionale). Già con le riforme riconducibili al cosiddetto «federalismo amministrativo», alle regioni sono stati attribuiti numerosi compiti relativi allo «sviluppo economico ed alle attività produttive» (art. 11 del decreto legislativo n. 112 del 1998). Tale scelta è confermata ed implementata dalla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, tenuto conto che le principali materie riferibili all'economia ed alle attività produttive (agricoltura, industria, artigianato, commercio, turismo) sono state ascritte alla competenza residuale delle regioni (Corte costituzionale sentenze n. 76 del 2009, n. 94 del 2008, n. 64 del 2007, n. 162 del 2005 e n. 1 del 2004). L'art. 117 della Costituzione «contempla molteplici materie caratterizzate da una palese connessione con lo sviluppo dell'economia, le quali sono attribuite sia alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, sia a quella concorrente, sia a quella residuale» (sentenza n. 165 del 2007).

La soppressione di una competenza che il decreto legislativo n. 112/1998 aveva riconosciuto alle regioni e vitale per lo sviluppo del sistema produttivo regionale lede le suddette competenze costituzionalmente riconosciute alle regioni medesime.

2.c) La relazione illustrativa al disegno di legge governativo [citato dal *dossier* parlamentare] motiva la scelta operata dalla norma impugnata con argomentazioni pretestuose ed infondate.

È affermato che:

1) «molte regioni hanno fatto recentemente ricorso alla lettera *r*) per un motivo diametralmente opposto a quello previsto dalla norma: sostenere i Confidi in difficoltà, assicurando loro una sorta di monopolio nell'accesso alla garanzia del Fondo».

Tale affermazione non è veritiera in quanto la Regione Toscana da sempre, sin dall'inizio della operatività del Fondo centrale di garanzia, ha fatto ricorso alla lettera *r*). Al contrario, grazie al meccanismo di accesso per il tramite dei Confidi (o di garanzia regionale) in Toscana si è creato e consolidato un sistema regionale di operatori che ha consentito negli anni di attivare un numero di operazioni di controgaranzia proporzionalmente superiore al peso relativo della quota storica di risorse a suo tempo attribuite nell'ambito del decentramento ai sensi del decreto legislativo n. 112/1998.

Non veritiera è anche l'allusione al presunto monopolio dei Confidi, in quanto:

a) il Governo ha sostenuto e continua a sostenere i Confidi, rispetto ai quali il Fondo centrale di garanzia si pone come strumento in concorrenza;

b) nei programmi operativi dei Fondi strutturali, cofinanziati dallo Stato, sono previste linee di intervento per il sostegno dei Confidi e di Fondi di garanzia regionali;

2) ancora nella citata relazione è affermato che «Nelle regioni che hanno, finora, fatto ricorso alla lettera *r*) si è osservato un netto calo dell'operatività del Fondo di garanzia».

Anche tale affermazione e la presunta correlazione diretta tra i due elementi non sono suffragate da dati ed analisi. La diversità dei sistemi produttivi, delle caratteristiche delle imprese e dei mercati locali del credito spiega la diversità di funzionamento del Fondo centrale di garanzia. Non è vero che nelle regioni in cui non è stata data applicazione all'art. 18, lettera *r*) del decreto n. 112/1998 le imprese hanno avuto maggiore facilità di accesso al credito grazie al Fondo centrale di garanzia.



Assumendo a riferimento una Regione (Emilia-Romagna) che ha recentemente richiesto l'attivazione della limitazione della lettera *r*) senza averla ottenuta, i dati, diffusi dal Fondo centrale di garanzia, dimostrano che l'andamento dell'accesso al Fondo centrale delle due Regioni è sostanzialmente analogo, nella diversità del tipo di operazioni, di volume e di dimensione.

Dati al 31 dicembre 2018

	Numero operazioni	Finanziamento accolto	Importo garantito	Importo medio finanziato
Toscana	10.034	718 meuro	322 meuro	71.537 (controgaranzia)
Emilia-Romagna	8.245 di cui 6.285 in garanzia diretta	1.507 meuro	1.103 meuro	84.274 (controgaranzia) 213.591 (garanzia diretta)

Dati al 31 dicembre 2017

	Numero operazioni	Finanziamento accolto	Importo garantito	Importo medio finanziato
Toscana	11.747	796 meuro	361 meuro	67.777 (controgaranzia)
Emilia-Romagna	8.599 di cui 6.089 in garanzia diretta	1.453 meuro	1.000 meuro	79.780 (controgaranzia) 205.000 (garanzia diretta)

Dati al 31 dicembre 2016

	Numero operazioni	Finanziamento accolto	Importo garantito	Importo medio finanziato
Toscana	12.582	933 meuro	426 meuro	74.128 (controgaranzia)
Emilia-Romagna	8.370 di cui 5.689 in garanzia diretta	1.427 meuro	1.000 meuro	79.729 (controgaranzia) 213.000 (garanzia diretta)

Dati al 31 dicembre 2015

	Numero operazioni	Finanziamento accolto	Importo garantito	Importo medio finanziato
Toscana	12.636	967 meuro	447 meuro	76.000 (controgaranzia)
Emilia-Romagna	8.555 di cui 4.698 in garanzia diretta	1.249 meuro	872 meuro	89.669 (controgaranzia) 203.000 (garanzia diretta)

Tali dati trovano conferma nella nota del direttore della direzione regionale delle attività produttive (doc. 1).

Secondo uno studio della CNA, i cui dati sono stati diffusi sul sito www.cna.it del 17 giugno 2019, tra il 2011-2017 in Toscana la riduzione dello *stock* del credito è stata inferiore rispetto alla media nazionale e a quella della Emilia-Romagna. Per le imprese sino a cinque dipendenti la riduzione del credito nel periodo considerato è stata del 12,5% contro il 15,2% della media nazionale e il 18,9% della Emilia-Romagna. Lo *stock* di credito per le piccole imprese sino a venti dipendenti si è ridotto del 22,7% in Toscana, del 26,7% in Italia e del 32,4% in Emilia-Romagna. Oltre venti addetti la riduzione è stata del 10,2% in Toscana, del 17,6% in Italia e del 18,6% in Emilia-Romagna;

3) ancora la relazione afferma: «In questi termini, l'attivazione della lettera *r*) introduce una barriera all'accesso al Fondo di garanzia (nella modalità della "garanzia diretta") e si risolve, per quanto esposto, in un evidente danno per le piccole e medie imprese. Al riguardo, la relazione rileva che la recente riforma del Fondo di garanzia ha significativamente revisionato le modalità di intervento del Fondo, introducendo comunque nuovi e importanti spazi per l'operatività proprio dei Confidi. Il riconoscimento di una misura di controgaranzia al 100% in favore dei Confidi più solidi, le "operazioni a rischio tripartito", la possibilità di modulare la misura della garanzia dei Confidi con la misura della riassicurazione richiesta al Fondo, la completa "delega" nella valutazione delle richieste di garanzie riferite ad imprese *start-up* e di finanziamenti con importo ridotto, la possibilità di portare la misura della riassicurazione al 90% se co-finanziata con risorse regionali, la destinazione di 225 milioni di euro di risorse del Fondo di garanzia ai Fondi rischi dei Confidi, rappresentano, secondo la relazione, strumenti in grado di rilanciare significativamente il ruolo e l'attività dei Confidi».



Questa affermazione della relazione evidenzia la contraddittorietà delle finalità della norma: da una parte si «accusa» un presunto monopolio dei Confidi, dall'altro, si evidenzia la prospettiva di un ruolo dei medesimi ma a supporto del Fondo centrale di garanzia la cui massima operatività potrà spiegarsi con risorse regionali.

Pertanto l'obiettivo non sono le imprese, ma il ruolo dei Confidi in quanto operatori di mercato rispetto al Fondo centrale di garanzia che si pone, anch'esso, come operatore di mercato.

La scelta introdotta dalla norma impugnata determina una opzione privilegiata a favore del Fondo centrale di garanzia, confermata anche dal *favor* di cui il medesimo è portatore, rappresentato dalla c.d. ponderazione zero: il Fondo centrale di garanzia può infatti offrire una garanzia illimitata a valere sul bilancio dello Stato, condizione che nessun operatore privato o Fondo di garanzia regionale può sostenere.

Tale condizione dovrebbe indurre il Fondo centrale di garanzia ad operare come «Fondo garante di ultima istanza» in tal modo favorendo la costruzione di sistemi di garanzia «territoriali» o «settoriali» di carattere privato o mutualistico;

4) ancora nella relazione si legge che «la disposizione non comporta nuovi o maggiori oneri per le finanze pubbliche, in quanto l'eventuale incremento dell'operatività del Fondo che potrebbe determinarsi per effetto della norma nei territori che attualmente hanno aderito alla limitazione di cui all'art. 18, comma 1, lettera *r*) del decreto legislativo n. 112 del 1998, oltre ad essere caratterizzata da gradualità anche per effetto della disposizione di natura transitoria di cui al comma 2, avverrà nell'ambito della medesima dotazione finanziaria del Fondo»: tale affermazione rappresenta una ulteriore contraddittorietà della norma rispetto all'obiettivo enunciato. Infatti l'asserito incremento di operatività derivante dalla abrogazione della lettera *r*) viene «assorbito» nell'ambito della dotazione finanziaria; ciò significa che non si produce alcun beneficio in termini quantitativi ad invarianza di domanda di garanzia, ma si spostano solo a favore del Fondo centrale operazioni che prima transitavano dai Confidi o dai Fondi regionali.

La norma quindi non ha una motivazione plausibile, mentre è lesiva delle attribuzioni regionali per i profili evidenziati al precedente punto 2.b).

2.d) La evidenziata illegittimità costituzionale della norma impugnata sussiste anche per un ulteriore motivo.

Poiché, come sopra evidenziato, l'abrogazione dell'art. 18, primo comma, lettera *r*) del decreto legislativo n. 112/1998 incide su molteplici competenze regionali, tale riforma avrebbe dovuto essere disposta nel rispetto del principio di leale collaborazione, indispensabile in questo caso a guidare i rapporti tra lo Stato ed il sistema delle autonomie (*ex plurimis*, sentenza n. 251 del 2016).

Come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale, quando una normativa incide su molteplici competenze sia esclusive dello Stato, sia concorrenti e residuali delle regioni, è necessario che queste ultime siano pienamente coinvolte in un processo di riforma attraverso la Conferenza Stato-regioni; «il luogo idoneo di espressione della leale collaborazione è stato correttamente individuato dalla norma nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Il modulo della stessa, tenuto conto delle competenze coinvolte, non può invece essere costituito dal parere, come stabilito dalla norma, ma va identificato nell'intesa, contraddistinta da una procedura che consenta lo svolgimento di genuine trattative e garantisca un reale coinvolgimento» (sentenza n. 261/2017).

Nel caso in esame la norma impugnata è stata emanata senza intesa con le regioni, nonostante la forte incidenza della stessa sulle attribuzioni regionali, con conseguente sua illegittimità costituzionale.

P.Q.M.

Si confida che codesta ecc.ma Corte costituzionale dichiari l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, commi 1 e 2 e dell'art. 18, comma 1 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, così come convertito dalla legge n. 58 del 28 giugno 2019 per i motivi esposti nel presente ricorso.

Si deposita:

1. nota del direttore della direzione attività produttive del 31 luglio 2019.

Si deposita altresì la delibera della giunta regionale n. 962/2019, di autorizzazione a proporre il presente ricorso.

Firenze – Roma, 23 agosto 2019

L'Avvocato: BORA



n. 95

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

Trasporto - Norme della Regione Puglia - Modifiche alla legge regionale n. 39 del 2018 recante disposizioni in materia di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente - Requisiti per l'esercizio dell'attività - Imprese in possesso di autorizzazione rilasciata in un'altra Regione o da un altro Stato membro dell'Unione europea che esercitano il servizio in Puglia mediante una stabile organizzazione - Previsione dell'onere di presentare apposita segnalazione certificata di inizio attività - Sanzioni amministrative per la violazione delle prescrizioni relative alla regolarità della documentazione inerente al servizio.

– Legge della Regione Puglia 5 luglio 2019, n. 27 (“Modifiche alla legge regionale 16 luglio 2018, n. 39 (Disciplina delle attività di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente)”), artt. 2 e 10.

Ricorso *ex art.* 127 della 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 Presidente *pro tempore*, dott. Michele Emiliano, con sede in Bari, lungomare Nazario Sauro, 33 - 70100, resistente;

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 2 e 10 della legge della Regione Puglia 5 luglio 2019, n. 27, pubblicata nel B.U.R. n. 76 dell’8 luglio 2019, recante «Modifiche alla legge regionale 16 luglio 2018, n. 39 (Disciplina dell’attività di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente)».

La legge regionale indicata in epigrafe, che detta modifiche alla legge regionale 16 luglio 2018 n. 39 (Disciplina dell’attività di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente), è censurabile con riferimento alle disposizioni contenute negli articoli 2 e 10 in quanto violano l’art. 117 secondo comma, lettere *h*), *l*) ed *e*), l’art. 117 primo comma e l’art. 3 della Costituzione, alla luce dei seguenti

MOTIVI

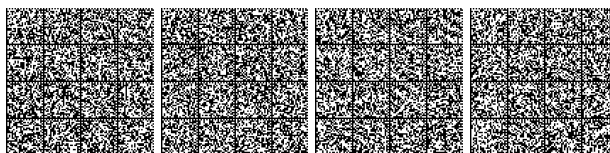
1. L’art. 2 della legge regionale in esame (contenente «Modifiche all’art. 4 della legge regionale 39/2018»), prevede che: «All’art. 4, della legge regionale 39/2018, il comma 2 è sostituito dal seguente: “2. Le imprese in possesso dell’autorizzazione rilasciata in un’altra Regione o da un altro Stato membro della Unione europea, che esercitano il servizio in Puglia attraverso una stabile organizzazione ai sensi dell’art. 162 del decreto del Presidente della Repubblica del 22 dicembre 1986, n. 917 (‘Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi’), devono possedere i requisiti indicati all’art. 2. A tal fine, prima dell’avvio dell’attività nella Regione Puglia, le imprese devono presentare apposita segnalazione certificata di inizio attività allo Sportello unico delle attività produttive (SUAP) del comune nel cui territorio l’impresa ha sede legale o la principale organizzazione aziendale”».

La disposizione in esame si pone in contrasto con la normativa statale di cui alla legge n. 218/03 (recante «Disciplina dell’attività di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente») ed in particolare all’art. 5, commi 1 e 3 («Accesso al mercato»), ai sensi del quale: «1. L’attività di noleggio di autobus con conducente è subordinata al rilascio, alle imprese in possesso dei requisiti relativi alla professione di trasportatore su strada di viaggiatori, di apposita autorizzazione da parte delle regioni o degli enti locali allo scopo delegati in cui dette imprese hanno la sede legale o la principale organizzazione aziendale.

[...]

3. L’autorizzazione non è soggetta a limiti territoriali. L’esercizio dei servizi internazionali è, peraltro, subordinato al possesso, da parte del titolare, del legale rappresentante o di chi dirige, in maniera continuativa ed effettiva, l’attività di trasporto, dell’attestato di idoneità professionale esteso all’attività internazionale».

Per quanto riguarda le imprese in possesso dell’autorizzazione rilasciata in un’altra Regione, seppure esercitanti il servizio in Puglia attraverso una stabile organizzazione ai sensi dell’art. 162 del decreto del Presidente della Repubblica n. 917/86, le disposizioni statali sopra richiamate hanno espressamente affermato (art. 5, commi 1 e 3 della legge n. 218/03) che tali imprese non possono essere soggette ad altri oneri autorizzativi per l’attività di noleggio nella Regione Puglia, essendo previsto dalle predette norme statali che l’attività di noleggio di autobus con conducente è subordinata al rilascio alle imprese di



apposita autorizzazione da parte delle regioni o degli enti locali — allo scopo delegati — in cui dette imprese hanno la sede legale o la principale organizzazione aziendale (art. 5, comma 1 citato), e che detta autorizzazione non è soggetta a limiti territoriali (comma 3 del medesimo art. 5 legge n. 218/03).

Peraltro, relativamente alle imprese in possesso dell'autorizzazione rilasciata da un altro Stato membro della Unione europea, ai sensi degli articoli 3 e 15, regolamento (CE) n. 1073/2009, le stesse possono liberamente esercitare i servizi di noleggio con conducente in altri Stati membri, sotto forma di trasporti di cabotaggio, unicamente avendo a bordo copia certificata della licenza comunitaria ed un foglio di viaggio, debitamente compilato, rilasciati dalle Autorità dello Stato di stabilimento.

Pertanto, deve ritenersi la incostituzionalità dell'art. 2 della legge regionale n. 27/2019 nella parte in cui prevede che le imprese già autorizzate a svolgere i servizi in altra Regione o in altro Stato membro della UE siano assoggettabili ad ulteriori oneri per svolgere tali servizi in Italia e (nello specifico) nella Regione Puglia, ancorché tali ulteriori oneri siano correlati alla disponibilità di una «stabile organizzazione» (usualmente avente rilievo a fini fiscali).

Tale disciplina regionale impatta indubbiamente sulla competitività delle imprese e produce un conseguente effetto discriminatorio nei confronti delle imprese stabilite nella Regione Puglia, con indubbia limitazione del regime concorrenziale, in contrasto con lo spirito della norma primaria che ha limitato la necessità di nuove autorizzazioni (all'art. 5 della legge 218/2003) e con quella sovranazionale sopra richiamata.

La disposizione che impone un onere di presentazione di apposita segnalazione certificata di inizio attività allo SUAP risulta ingiustificatamente restrittiva della concorrenza e limita l'accesso al mercato, aggravando eccessivamente il costo degli investimenti necessari e favorendo, così, il mantenimento degli assetti di mercato esistente; la norma censurata viola quindi la potestà legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., oltre ad essere fortemente limitativa della libera iniziativa economica tutelata dall'art. 41 Cost., e si pone al contempo in contrasto per le ragioni sopra indicata con l'art. 117, comma 1 che impone alle regioni il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali e con l'art. 3 della Costituzione in quanto comporta trattamento differenziato e discriminatorio tra i vari operatori economici.

Più precisamente l'art. 2 della legge regionale n. 27/2019, là dove stabilisce l'onere di preventiva segnalazione di inizio attività allo SUAP nel comune del territorio dove ha sede legale o principale organizzazione aziendale ha reso più difficoltosi l'avvio dell'esercizio di attività commerciali e imposto ostacoli all'ingresso di nuovi operatori sul mercato, così da porsi in contrasto con la disciplina, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, in materia di tutela della concorrenza (in particolare l'art. 5 della legge 218/2003 che ha escluso la sussistenza di limiti territoriali alle autorizzazioni per l'attività di noleggio di autobus con conducente) nonché in contrasto con quanto disciplinato dagli articoli 3 e 15, regolamento (CE) n. 1073/2009.

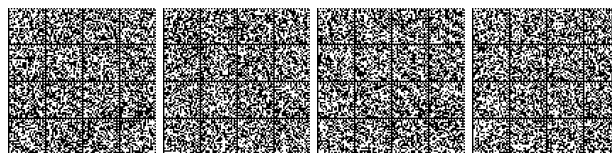
All'interno della stessa Regione, tali oneri aggiuntivi rappresentano infatti per i nuovi esercenti delle barriere all'entrata che pongono questi ultimi in una posizione di svantaggio rispetto a chi già svolge un'attività commerciale, con una discriminazione di carattere interspaziale tra operatori di regioni (o Stati) diversi.

La disposizione regionale, ponendosi in contrasto con le suddette norme interposte, viola la competenza esclusiva statale in materia di tutele della concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione, nonché l'art. 117, primo comma della Costituzione che impone anche alle Regioni il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali e l'art. 3 della Costituzione.

2. L'art. 10 (recante «Modifiche all'art. 12 della legge regionale 39/2018») prevede al comma 1, lettera c), che «L'esercizio dell'attività di noleggio in assenza di SCIA di cui all'art. 5 ovvero in presenza di un provvedimento di divieto di prosecuzione dell'attività nonché l'inosservanza delle disposizioni di cui all'art. 9, costituiscono violazione delle prescrizioni relative alla regolarità della documentazione inerente il servizio, ai sensi del comma 1, lettera b), e sono soggette alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro 200,00 a euro 1.500,00.».

La norma crea una sovrapposizione con un'altra fattispecie già sanzionata dall'art. 85, comma 4, del decreto legislativo n. 285/92 (Codice della Strada) come esercizio abusivo dell'attività di noleggio, ai sensi del quale: «4. Chiunque adibisce a noleggio con conducente un veicolo non destinato a tale uso ovvero, pur essendo munito di autorizzazione, guida un'auto-vettura adibita al servizio di noleggio con conducente senza ottemperare alle norme in vigore, ovvero alle condizioni di cui all'autorizzazione, è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 173 ad euro 695 e, se si tratta di autobus, da euro 431 ad euro 1.734. La violazione medesima importa la sanzione amministrativa della sospensione della carta di circolazione per un periodo da due a otto mesi, secondo le norme del capo I, sezione II, del titolo VL.».

Poiché la competenza sanzionatoria accede a quella sostanziale a cui si riferisce e considerato che la sicurezza e la circolazione stradale è materia di competenza statale, la norma regionale in parola eccede dalle competenze regionali e si pone in contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera h) Cost., che riserva allo Stato la potestà legislativa in materia di ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale, violando altresì la competenza esclusiva statale in materia di giurisdizione e ordinamento civile e penale di cui all'art. 117, comma 2, lettera l) Cost.



Quanto alla individuazione della competenza esclusiva statale in materia, codesta Ecc.ma Corte nella sentenza n. 428/2004 ha infatti evidenziato: «Orbene, la circolazione stradale — pur non essendo espressamente menzionata nell'art. 117 della Costituzione — non per questo può essere collocata nell'ambito residuale ascrivito alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni ordinarie dal quarto comma del medesimo art. 117. [...]

Infine — per quanto concerne il settore delle sanzioni amministrative per le infrazioni al codice della strada — vale il principio generale secondo cui la competenza a dettare la disciplina sanzionatoria rientra in quella a porre i precetti della cui violazione si tratta, mentre per le successive fasi contenziose, amministrativa e giurisdizionale, opera la medesima lettera *l*), nella parte in cui attribuisce alla competenza statale esclusiva le materie della “giustizia amministrativa” e della “giurisdizione”».

In relazione ai vari profili sotto i quali essa può venire in esame, considerazioni di carattere sistematico inducono a ritenere che la circolazione stradale sia riconducibile, sotto diversi aspetti, a competenze statali esclusive, ai sensi del citato art. 117, secondo comma.

Conclusivamente, ritiene la Presidenza del Consiglio che le sopra citate disposizioni, in quanto contrastanti con i richiamati precetti normativi, contrastino con i principi di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *h*), *l*) ed *e*), e con l'art. 117, primo comma e con l'art. 3 della 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.

Piaccia all'Ecc.ma Corte costituzionale dichiarare l'illegittimità costituzionale degli articoli 2 e 10 della legge della Regione Puglia 5 luglio 2019, n. 27, pubblicata nel B.U.R. n. 76 dell'8 luglio 2019, recante «Modifiche alla legge regionale 16 luglio 2018, n. 39 (Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente)».

Si deposita la determinazione della Presidenza del Consiglio dei ministri del 6 agosto 2019.

Roma, 27 agosto 2019

L'Avvocato dello Stato: NUNZIATA

19C00267

N. 160

Ordinanza del 30 aprile 2019 del Tribunale di Brindisi nel procedimento penale a carico di B. A.

Ordinamento penitenziario - Modifiche all'art. 4-bis, comma 1, della legge n. 354 del 1975 - Inserimento di determinati reati contro la pubblica amministrazione tra i reati ostativi alla concessione di alcuni benefici penitenziari - Applicabilità al delitto di cui all'art. 314, primo comma, cod. pen. commesso anteriormente all'entrata in vigore della novella.

- Legge 9 gennaio 2019, n. 3 (Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici), art. 1, comma 6, lettera *b*), modificativo dell'art. 4-bis, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), in relazione all'art. 314 [, primo comma,] del codice penale.

TRIBUNALE DI BRINDISI

SEZIONE PENALE

Il Tribunale di Brindisi, in funzione di giudice dell'esecuzione penale, composto dai magistrati:

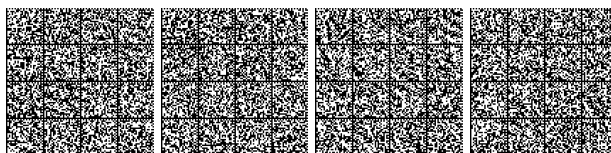
dott. Francesco Cacucci - Presidente rel.;

dott. Maurizio Rubino - giudice;

dott. Ambrogio Colombo - giudice;

Letti gli atti del procedimento di esecuzione in epigrafe indicato nei confronti di B. A., nato a... il..., difeso di fiducia dall'avv. R.M. Marchionna;

Sentite le parti all'udienza del 17 aprile 2019;



OSSERVA

Premesso in fatto.

Con sentenza del 25 marzo 2015 il Tribunale di Brindisi ha condannato il B. alla pena di due anni e otto mesi di reclusione in relazione ai delitti di cui agli articoli 110, 56, 314, comma 1°, 61 n. 9 del codice penale commesso l'11 agosto 2011 (Capo L), 110, 117 e 314, comma 1°, del codice penale commesso il 18 luglio 2011 (Capo M) e 314, comma 1°, del codice penale commesso il 24 febbraio 2011 (Capo P).

La sentenza è divenuta irrevocabile il 13 marzo 2019.

In data 5 aprile 2019 il pubblico ministero in sede ha emesso nei confronti del B. — *ex art.* 656, comma 1° del codice di procedura penale — l'ordine di esecuzione per la carcerazione in relazione alla pena detentiva su indicata, facendo applicazione dell'art. 1, comma 6°, lettera *b)* della legge n. 3/2019; in esecuzione di tale ordine il B. risulta attualmente detenuto presso un istituto penitenziario.

Ha proposto incidente di esecuzione il difensore del B. richiedendo:

in via principale dichiararsi «la temporanea inefficacia dell'ordine di carcerazione emesso nei confronti del B.»;

in via subordinata, «sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9° del codice di procedura penale come integrato dall'art. 4-*bis*, comma 1°, dell'ordinamento penitenziario, recentemente modificato dall'art. 1, comma 6°, della legge n. 3/2019, per contrasto con i parametri di cui agli articoli 3, 25, 27 e 111 della Costituzione».

Il difensore istante ha dedotto, al riguardo:

che l'art. 1, comma 6°, lettera *b)* legge n. 3/2019, in vigore dal 21 gennaio 2019 ha novellato l'art. 4-*bis* della legge n. 354/1975 previa inclusione tra i reati ostativi alla sospensione dell'esecuzione dell'ordine di carcerazione anche il delitto di cui all'art. 314, comma 1°, del codice penale;

che, di conseguenza, il B., pur essendo stato condannato ad una pena inferiore a quattro anni, atteso il rinvio operato dall'art. 656, comma 9, lettera *A)* del codice di procedura penale all'art. 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario, come modificato dall'art. 1, comma 6°, lettera *b)* della legge n. 3/2019, non ha visto sospendersi l'ordine di esecuzione della pena nei suoi confronti;

che l'art. 1, comma 6°, lettera *b)* della legge n. 3/2019 — che ha inserito nell'elenco dell'art. 4-*bis* ordinanza pen. anche l'art. 314, comma 1°, del codice penale — non prevede alcuna norma di diritto intertemporale, in tal modo demandando «al giudice dell'esecuzione il compito di valutare se sia individuabile un limite temporale a partire dal quale la norma di nuova introduzione sia applicabile»;

ché nonostante le norme dell'ordinamento penitenziario abbiano natura processuale, «non può non riconoscersi che esse incidono sostanzialmente sulla natura afflittiva della pena: di conseguenza una modifica peggiorativa di dette norme determina gravi pregiudizi per il condannato, aggredendo in modo significativo la libertà personale»;

che «non è revocabile in dubbio che il bene primario della libertà personale possa essere ugualmente aggredito tanto dalla legge penale c.d. sostanziale quanto dalla legge penale c.d. processuale....; ciò è proprio quel che accade in base all'art. 659, comma 9°, lettera *a)* del codice di procedura penale, così come novellato, dove il condannato si ritrova a non vedersi sospendere l'ordine di esecuzione per una pena di due anni e otto mesi di reclusione, nonostante egli abbia commesso il reato di peculato in epoca antecedente all'intervento peggiorativo del legislatore»; quindi, «sotto il profilo intertemporale, le conseguenze dell'applicazione della norma in commento per il condannato che ha commesso il fatto prima della sua approvazione, si riverberano non semplicemente sulla modalità di esecuzione della pena, ma sulla stessa natura della sanzione che in fase iniziale impone la detenzione anche se il soggetto risulterà meritevole di una misura alternativa»;

che, conseguentemente, applicare retroattivamente una norma «che incide sulla portata comminatoria e non sulla sola dimensione esecutiva, ovvero una norma penale a tutti gli effetti», integra una violazione «dell'art. 117 Costituzione, integrato dall'art. 7 CEDU, così come interpretato dalla Corte EDU, nonché gli articoli 25, comma 2° Costituzione e 2 del codice penale».

A scioglimento della riserva di cui all'udienza del 17 aprile 2019, ritiene il Tribunale doversi sollevare questione di legittimità costituzionale in relazione agli articoli 24, 25, comma 2°, 117, 1° comma, Costituzione, 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (d'ora in avanti «CEDU»), come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, con riferimento all'art. 1, comma 6°, lettera *b)* della legge 9 gennaio 2019, n. 3, nella parte in cui, modificando l'art. 4-*bis*, comma 1° della legge 26 luglio 1975, n. 354, norma richiamata dall'art. 656, comma 9°, lettera *a)* del codice di procedura penale, si applica anche al delitto di cui all'art. 314, comma 1°, del codice penale commesso anteriormente all'entrata in vigore della medesima legge.



In punto di rilevanza della questione, sussistono i presupposti per l'applicazione dell'art. 1, comma 6°, lettera *b*) della legge n. 3/2019; infatti:

B. A. è stato condannato con sentenza del Tribunale di Brindisi del 25 marzo 2015, irrevocabile il 13 marzo 2019, alla pena di due anni e otto mesi di reclusione in relazione a più delitti di cui all'art. 314, comma 1°, del codice penale commessi in Brindisi nel febbraio, nel luglio e nell'agosto del 2011;

in data 5 aprile 2019 il pubblico ministero in sede ha emesso a carico del B. ordine di esecuzione per la carcerazione per la ridetta pena detentiva; ciò ha fatto in virtù dell'art. 4-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354 che, come modificato dall'art. 6, comma 1°, lettera *b*) della legge 9 gennaio 2019, n. 3, ha incluso il delitto di cui all'art. 314, comma 1° del codice penale tra i reati ostativi di «prima fascia» che impediscono la sospensione dell'ordine di esecuzione della pena;

senza la modifica operata dall'art. 1, comma 6°, lettera *b*) della legge n. 3/2019 — intervenuta, si ribadisce, in epoca successiva alla commissione dei delitti per vi è stata condanna — il B. avrebbe potuto richiedere la concessione di una misura extramuraria senza un periodo di osservazione in carcere.

Osservato, in punto di non manifesta infondatezza della questione.

1 – L'art. 1, comma 6°, lettera *b*) della legge 9 gennaio 2019, n. 3 ha modificato l'art. 4-*bis*, comma 1°, della legge 26 luglio 1975, n. 354, ricomprendendo tra i reati ostativi alla sospensione dell'esecuzione di cui all'art. 656, comma 5° del codice di procedura penale, taluni delitti contro la pubblica amministrazione tra i quali quello di peculato, nell'ipotesi di cui al comma 1° dell'art. 314 del codice penale.

La condanna per una delle fattispecie elencate non potrà, pertanto, più essere «sospesa» e, per l'effetto, potrà consentire l'accesso alle misure alternative solo a fronte dell'accoglimento — da parte del magistrato di sorveglianza — dell'istanza proposta dal condannato durante l'esecuzione della pena detentiva, accoglimento subordinato alla collaborazione del condannato ai sensi degli articoli 58-*ter* dell'ordinamento penitenziario (ossia dopo la condanna definitiva), o dell'art. 323-*bis*, comma 2°, del codice penale (norma, quest'ultima, che prevede come circostanza attenuante «la collaborazione» in relazione alle fattispecie previste dagli articoli 318, 319, 319-*ter*, 319-*quater*, 320, 322, 322-*bis* del codice penale; dunque non per il peculato).

In assenza di una disciplina transitoria, l'applicazione della disposizione in commento è regolata dal principio del «*tempus regit actum*»; infatti, per consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità, le disposizioni concernenti l'esecuzione delle pene detentive e le misure alternative alla detenzione non riguardano l'accertamento del reato e l'irrogazione della pena, bensì le «modalità esecutive della stessa» e, pertanto, nel caso in cui manchi una disciplina intertemporale, sono suscettibili di immediata applicabilità anche ai fatti commessi in epoca precedente, in quanto sottratte alle regole dettate in materia di successione di norme penali nel tempo dall'art. 2 del codice penale e dall'art. 25 Costituzione.

Questo principio è stato espressamente affermato da Cassazione SS.UU. n. 24561 del 30 maggio 2006:

«Le disposizioni concernenti l'esecuzione delle pene detentive e le misure alternative alla detenzione, non riguardando l'accertamento del reato e l'irrogazione della pena, ma soltanto le modalità esecutive della stessa, non hanno carattere di norme penali sostanziali e pertanto (in assenza di una specifica disciplina transitoria), soggiacciono al principio «*tempus regit actum*», e non alle regole dettate in materia di successione di norme penali nel tempo dall'art. 2 del codice penale, e dall'art. 25 della Costituzione. (In applicazione di tale principio, le S.U. hanno ritenuto che, in un caso in cui vi era stata condanna per il delitto di violenza sessuale, la sopravvenuta inclusione di tale delitto, per effetto dell'art. 15 della legge 6 febbraio 2006, n. 38, tra quelli previsti dall'art. 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario in quanto tali, e non più soltanto come reati-fine di un'associazione per delinquere, comportasse l'operatività, altrimenti esclusa, del divieto della sospensione dell'esecuzione, ai sensi dell'art. 656, comma nono, lettera *a*), del codice di procedura penale, non essendo ancora esaurito il relativo procedimento esecutivo al momento dell'entrata in vigore della novella legislativa); nello stesso senso *cf.*: Cassazione n. 37578 del 3 febbraio 2016; Cassazione n. 52578 dell'11 novembre 2014; Cassazione n. 6910 del 14 ottobre 2011; Cassazione n. 11580 del 5 febbraio 2013; Cassazione n. 46924 del 9 dicembre 2009; Cassazione n. 29155 del 10 giugno 2008; Cassazione n. 34040 del 22 settembre 2006; Cassazione n. 33062 del 19 settembre 2006; Cassazione n. 25113 dell'11 luglio 2006; Cassazione n. 24767 del 5 luglio 2006; Cassazione n. 31430 del 22 luglio 2006; Cassazione n. 30792 del 6 giugno 2006.

Per opportuna completezza si segnala che la Corte d'appello di Milano (ordinanza del 27 marzo 2019), proprio in adesione al richiamato consolidato orientamento della S.C., dovendo fare applicazione della nuova disciplina introdotta dalla legge n. 3/2019, ha ritenuto «priva di rilevanza ogni questione di legittimità che muova dal presupposto che non può trovare applicazione retroattiva una legge che modifichi in senso sfavorevole al reo la disciplina di istituti che in vario modo incidano sul trattamento penale».



2 – Secondo il «diritto interno», quindi, le disposizioni che disciplinano l'esecuzione della pena e le misure alternative alla detenzione non attengono né alla cognizione del reato né all'irrogazione della pena, bensì alle modalità esecutive di questa, tanto da non essere soggette, in caso di successione di norme diverse, alle regole stabilite dall'art. 2 del codice penale né al principio di irretroattività delle modifiche *in peius*, bensì a quelle vigenti al momento della loro applicazione.

Il Tribunale ritiene, tuttavia, che le eccezioni stabilite dall'art. 656, comma 9°, lettera *a*) del codice di procedura penale — attraverso il richiamo all'art. 4-*bis* legge n. 354/1975 come modificato dall'art. 1, comma 6°, lettera *b*) legge n. 3/2019 — alla regola generale della sospensione dell'ordine di esecuzione della pena detentiva prevista dal comma 5° della stessa norma, non incidano esclusivamente sulle «modalità esecutive della pena» ma anche sulla sua effettiva portata e natura, poiché impongono al condannato che si trovi nelle condizioni per accedere ad una misura alternativa alla detenzione carceraria una temporanea anticipazione del regime detentivo («un assaggio di pena», è stato detto con espressione icastica), in attesa delle decisioni del magistrato di sorveglianza sul possibile accesso ad una di tali misure; il tutto, peraltro, con possibili frizioni con la finalità rieducativa della pena prevista dall'art. 27 Costituzione.

Vale osservare, su quest'ultimo punto, che come di recente ribadito da Corte costituzionale n. 41/2018, la sospensione automatica dell'ordine di esecuzione è conseguente alla sentenza n. 569/1989 con cui il giudice delle leggi estese a chi si trovava in stato di libertà la possibilità di accedere all'affidamento in prova, riservato in precedenza alla sola popolazione carceraria; «il legislatore allora si avvide che sarebbe stato in linea di principio incongruo disporre temporaneamente la carcerazione di chi avrebbe poi potuto godere di una misura specificamente pensata per favorire la risocializzazione fuori dalle mura del carcere e giunse a perseguire al massimo grado l'obiettivo di risparmiare il carcere al condannato, sostituendo, con la legge 27 maggio 1998, n. 165 (Modifiche all'art. 656 del codice di procedura penale ed alla legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni), l'art. 656 del codice di procedura penale e introducendo l'automatica sospensione dell'esecuzione della pena detentiva, entro un limite pari a quello previsto per godere della misura alternativa».

D'altra parte, nemmeno pare ultroneo ricordare che il legislatore aveva limitato l'applicabilità «ai soli reati commessi successivamente all'entrata in vigore della legge» in sede di emanazione del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito nella legge 12 luglio 1991, n. 203, che circoscrisse l'applicabilità della norma limitativa della concessione dei benefici penitenziari per taluni delitti (di cui all'art. 58-*quater*, 4° comma, della legge n. 354/1975); la previsione, in quel caso, di una specifica disciplina intertemporale equivale all'implicito riconoscimento del principio di irretroattività di una norma meno favorevole, anche se «concernente l'esecuzione delle pene detentive e le misure alternative alla detenzione».

Ed allora l'art. 4-*bis* della legge n. 354/1975, richiamato dall'art. 656, comma 9, lettera *a*) del codice di procedura penale, benché «nominalmente» processuale, nella «sostanza» ha un contenuto «afflittivo» per le ricadute sulla libertà personale del condannato, nei termini evidenziati.

3 – Se, dunque, nella sostanza ci si trova al cospetto di una «norma penale» a tutti gli effetti, l'applicazione della deroga alla sospensione dell'ordine di carcerazione anche per chi abbia subito condanna per il delitto di peculato commesso prima dell'entrata in vigore della legge n. 3/2019, implica una violazione degli articoli 25, comma 2° e 117, comma 1°, Costituzione, integrato dall'art. 7 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali così come interpretato dalla Corte EDU; diversamente si consentirebbe agli stati membri di applicare misure che ridefiniscono retroattivamente la portata e la natura della pena inflitta a detrimento della persona condannata.

Come già rilevato nelle ordinanze che hanno sollevato analoga questione di legittimità costituzionale (Tribunale di sorveglianza di Venezia, ordinanza dell'8 aprile 2019; Corte di appello di Lecce, ordinanza del 4 aprile 2019; giudice per le indagini preliminari di Napoli, ordinanza del 2 aprile 2019), ai fini del riconoscimento delle garanzie convenzionali la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali attribuisce alla nozione di «pena» una connotazione «sostanzialistica», privilegiando alla qualificazione formale assegnata dall'ordinamento una valutazione in ordine al tipo, alla durata, agli effetti nonché alle modalità di esecuzione della sanzione o della misura applicata.

In particolare, l'esigenza della verifica dell'effettivo carattere «sostanziale» della norma oggetto di scrutinio e, come tale, suscettibile di rientrare «nella protezione offerta dall'art. 7 CEDU», è stata affermata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza 21 ottobre 2013, «Del Rio Prada c/Spagna».

Nell'occasione, chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità con l'art. 7 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali della c.d. «dottrina Parot» (si trattava di un diverso e successivo orientamento espresso dalla giurisprudenza di legittimità spagnola circa l'applicazione di alcuni benefici penitenziari), la Corte europea dei diritti dell'uomo ha evidenziato che: «per rendere effettiva la protezione offerta dall'art. 7, la Corte deve rimanere libera di andare oltre le apparenze e valutare da sola se una particolare misura equivale in sostanza a una “pena” ai sensi di questa disposizione»; conseguentemente, la Corte ha riconosciuto rilevanza anche al mutamento giurisprudenziale riguardante un istituto qualificabile come «liberazione anticipata» in quanto suscettibile di comportare effetti peggiorativi, giungendo a sostenere che «ai fini del rispetto del principio dell'affidamento del consociato circa la prevedibilità della sanzione penale, occorre avere riguardo non solo alla pena irrogata ma anche alla sua esecuzione».



4 – La stessa Corte costituzionale ha, in più occasioni, esteso la garanzia del regime di «retroattività», sancito dall'art. 25, comma 2°, Costituzione a varie disposizioni a carattere «intrinsecamente punitivo», ciò in linea con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che da tempo sottolinea la necessità di «andare al di là delle qualificazioni giuridiche» per valutare «se una determinata misura costituisce pena» (CEDU, 9 febbraio 1995, Welch c. Regno Unito); ne costituiscono esempi le sentenze n. 196/2010 e n. 223/2018.

Con la prima pronuncia la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, «per violazione dell'art. 117, primo comma, Costituzione, dell'art. 186, comma 2, lettera c), cod. strada, come modificato dall'art. 4, comma 1, lettera b), del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 luglio 2008, n. 125, limitatamente alle parole «ai sensi dell'art. 240, secondo comma, del codice penale»; infatti, «la confisca in esame, al di là della sua qualificazione formale, ha natura essenzialmente sanzionatoria, e non di misura di sicurezza in senso proprio, e riveste una funzione meramente repressiva e non preventiva»; conseguentemente, «il riferimento all'art. 240, secondo comma, del codice penale — contenuto nella censurata disposizione, che prevede, in caso di condanna o di patteggiamento per il reato di guida sotto l'influenza dell'alcool, l'obbligatoria confisca del veicolo con il quale è stato commesso il reato, salvo che il veicolo stesso appartenga a persona estranea al reato — determina l'applicazione retroattiva della confisca anche a fatti commessi prima dell'entrata in vigore del decreto-legge n. 92 del 2008, secondo il regime proprio delle misure di sicurezza che, ai sensi dell'art. 200 del codice penale, sono regolate dalla legge in vigore al tempo della loro applicazione». Tuttavia, «l'applicazione retroattiva di una misura propriamente sanzionatoria viola il principio di irretroattività della pena sancito dall'art. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ed esteso dalla Corte europea dei diritti dell'uomo a tutte le misure di carattere punitivo-afflittivo».

Con la sentenza n. 223/2018, il giudice delle leggi ha dichiarato «l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 6, della legge 18 aprile 2005, n. 62 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004), nella parte in cui stabilisce che la confisca per equivalente prevista dall'art. 187-sexies del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), si applica, allorché il procedimento penale non sia stato definito, anche alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore della stessa legge n. 62 del 2005, quando il complessivo trattamento sanzionatorio conseguente all'intervento di depenalizzazione risulti in concreto più sfavorevole di quello applicabile in base alla disciplina previgente».

Questa conclusione si fonda sulla premessa secondo cui:

«È generalmente riconosciuto che dall'art. 25, secondo comma, Costituzione («Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso») discende un duplice divieto: un divieto di applicazione retroattiva di una legge che incrimini un fatto in precedenza penalmente irrilevante; e un divieto di applicazione retroattiva di una legge che punisca più severamente un fatto già precedentemente incriminato. Tale secondo divieto è, del resto, esplicitato nelle parallele disposizioni delle carte internazionali dei diritti umani e, più in particolare, nell'art. 7, paragrafo 1, secondo periodo, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali («Parimenti, non può essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso»); nell'art. 15, paragrafo 1, secondo periodo, della Convenzione internazionale sui diritti civili e politici, firmata a New York il 16 dicembre 1966, ratificata e resa esecutiva in Italia con la legge 25 ottobre 1977, n. 881 (Patto internazionale sui diritti civili e politici), («Così pure, non può essere inflitta una pena superiore a quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso»); nonché nell'art. 49, paragrafo 1, seconda proposizione, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 (CDFUE), che riproduce in modo identico la formulazione contenuta nella CEDU. Entrambi i divieti in parola trovano applicazione anche al diritto sanzionatorio amministrativo, al quale pure si estende, come questa Corte ha già in più occasioni riconosciuto (sentenze n. 276 del 2016 e n. 104 del 2014), la fondamentale garanzia di irretroattività sancita dall'art. 25, secondo comma, Costituzione, interpretata anche alla luce delle indicazioni derivanti dal diritto internazionale dei diritti umani, e in particolare dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa all'art. 7 CEDU. Anche rispetto alle sanzioni amministrative a carattere punitivo si impone infatti la medesima esigenza, di cui tradizionalmente si fa carico il sistema penale in senso stretto, di non sorprendere la persona con una sanzione non prevedibile al momento della commissione del fatto».

5 – La modifica in senso sfavorevole della disposizione della cui legittimità costituzionale si dubita, inoltre, vanifica il legittimo «affidamento» del condannato per il delitto di peculato commesso sotto la vigenza dell'originario art. 4-bis, legge n. 354/1975, a vedersi sospeso l'ordine di esecuzione della pena detentiva nel caso — come quello in scrutinio — di condanna inferiore a quattro anni di reclusione.



L'incidenza della modifica normativa in oggetto sull'affidamento da parte dell'imputato/condannato ad una regola di giudizio accessibile e prevedibile — da apprezzarsi in termini di violazione degli articoli 117 Costituzione e 7 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali — è stata evidenziata dalla Corte di cassazione; in un *obiter* della sentenza n. 12541 del 14 marzo 2019, i giudici di legittimità hanno affermato che:

«non parrebbe manifestamente infondata la prospettazione difensiva secondo la quale, l'aver il legislatore cambiato *in itinere* le “carte in tavola” senza prevedere alcuna norma transitoria presenti tratti di dubbia conformità con l'art. 7 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e, quindi, con l'art. 117 Costituzione, là dove si traduce nel passaggio “a sorpresa” — e, dunque, non prevedibile — da una sentenza patteggiata senza “assaggio di pena” ad una sanzione con necessaria incarcerazione, giusta il già rilevato operare del combinato disposto degli articoli 656, comma 9, lettera a), del codice di procedura penale e 4-bis ord. pen. D'altronde in precedenza il legislatore aveva adottato disposizioni transitorie finalizzate a temperare il principio di immediata applicazione delle modifiche all'art. 4-bis, comma 1°, legge 23 dicembre 2002, n. 279 (che inseriva i reati di cui agli articoli 600, 601 e 602 del codice penale nell'art. 4-bis cit.) limitandone l'applicabilità ai soli reati commessi successivamente all'entrata in vigore della legge» (nell'occasione la questione è stata dichiarata non rilevante poiché non afferente l'impugnazione della sentenza di applicazione della pena oggetto di quel giudizio).

6 – Da queste premesse discende che il procedimento di esecuzione riguardante l'ordine di carcerazione adottato ai sensi dell'art. 656, comma 1° del codice di procedura penale in relazione ad una condanna per uno dei reati ostativi introdotti dall'art. 1, comma 6, lettera b) legge n. 3/2019 — tra cui, come detto, il delitto di peculato — ha titolo per rientrare nel raggio di azione dell'art. 6 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali in materia di «processo equo»; ciò in considerazione dello stretto legame tra la nozione di «pena» di cui all'art. 7 della Convenzione e quella di «accusa in materia penale» ex art. 6 citato.

Ad esempio, nella sentenza Gurguchiani c/Spagna del 15 dicembre 2009, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha qualificato come «pena» — ex art. 7 della Convenzione - la sostituzione della pena detentiva con quella dell'espulsione con divieto di reingresso per dieci anni nel territorio dello Stato applicata, in forza di una legge sopravvenuta rispetto alla condanna definitiva, ad un imputato che stava espianando una pena detentiva; conseguentemente, la Corte ha riscontrato una violazione dell'art. 6 CEDU:

«è dunque possibile concludere che al pari della pena comminata in occasione della condanna dell'interessato, si configuri come pena anche la sostituzione della pena detentiva di diciotto mesi, inflitta al ricorrente, con la misura dell'espulsione e del divieto di ingresso nel territorio per la durata di dieci anni, senza che il medesimo fosse stato interrogato e senza tener conto di circostanze diverse dall'applicazione quasi automatica della nuova versione dell'art. 89 del codice penale in vigore dal 2003».

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha già avuto modo di ritenere in contrasto con la garanzia convenzionale stabilita dall'art. 6 citato taluni procedimenti giurisdizionali previsti dalla legislazione italiana (le censure riguardavano la mancata previsione della pubblicità delle udienze); ciò è avvenuto con riguardo al procedimento applicativo delle misure di prevenzione (sentenza 13 novembre 2007, Bocellari e Rizza c/Italia; sentenza 17 maggio 2011, Capitani e Campanella c/Italia; sentenza 2 febbraio 2010, Leone c/ Italia; sentenza 5 gennaio 2010, Bongiorno c/Italia; sentenza 8 luglio 2008, Perre c/Italia) ed al procedimento per la riparazione dell'ingiusta detenzione (sentenza 10 aprile 2012, Lorenzetti c/Italia).

Quanto alla possibilità di attribuire al procedimento di esecuzione penale la natura di giudizio che verte sul fondamento di un'«accusa penale», gli organi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo avevano distinto tra la procedura relativa all'«esecuzione della sentenza» (che esulerebbe dall'ambito applicativo dell'art. 6; cfr: decisione del 7 maggio 1990 Aldrian c/ Austria) e la procedura riguardante la «fissazione della misura della condanna già inflitta» (che, viceversa, vi rientrerebbe; cfr: sentenza Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali 5 luglio 2001 Phillips c/ Regno Unito).

Sull'argomento, con la già citata sentenza nel caso Del Rio Prada c/Spagna, la Grande Camera della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali — seppure in relazione all'applicabilità dell'art. 7 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali con riferimento a mutamenti giurisprudenziali suscettibili di incidere sull'esecuzione della pena e sull'ottenimento di benefici penitenziari — ha operato «una distinzione tra la misura che costituisce in sostanza una “pena” e la misura relativa all'“esecuzione” o all'“applicazione” della pena. Di conseguenza, quando la natura e lo scopo di una misura riguardano la riduzione di una pena o un cambiamento nel sistema di liberazione condizionale, tale misura non fa parte integrante della “pena” ai sensi dell'art. 7 (si vedano, tra le altre, Hosein c. Regno Unito, nn. 26293/95, decisione della Commissione del 28 febbraio 1996, Grava c. Italia, n. 43522/98, § 51, 10 luglio 2003, Kafkaris, sopra citata, § 142, Scoppola c. Italia (n. 2) [GC], n. 10249/03, § 98, 17 settembre 2009, e M c. Germania, n. 19359/04, § 121, 17 dicembre 2009)».

La Corte, tuttavia, non ha mancato di rilevare che «nella pratica la distinzione fra le due non è sempre netta (Kafkaris, sopra citata, § 142, e Gurguchiani)».



Ed invero, come è stato condivisibilmente evidenziato in dottrina, non vi sarebbero ostacoli ad estendere le garanzie dell'art. 6 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali anche ad istituti rientranti nel «procedimento di esecuzione» che concorrono a determinare l'effettiva durata della privazione della libertà da scontare; tra questi ultimi possono annoverarsi, oltre al procedimento di cui all'art. 671 del codice di procedura penale relativo all'applicazione della continuazione in sede esecutiva, anche quelli in cui si discute della validità e/o dell'efficacia del titolo esecutivo o dell'ordine di carcerazione, apparendo, diversamente, irragionevole offrire all'imputato tutta una serie di garanzie nel processo di cognizione, per poi sottrargliele proprio nella fase in cui devono essere determinati gli effetti sulla sua persona dell'eventuale condanna.

7 – La Corte costituzionale ha offerto utili indicazioni in ordine alla qualificazione di una misura come «pena» o come relativa all'«esecuzione» o all'«applicazione» della pena, in funzione dell'estensione delle garanzie sul «processo equo»; ci si riferisce alle questioni di legittimità costituzionale riguardanti procedimenti camerali in cui sia «in gioco» un bene primario dell'individuo quale la libertà personale.

In ben tre circostanze la Consulta ha, infatti, esteso le garanzie previste dall'art. 6 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali a procedimenti di «esecuzione penale», ossia disciplinati dagli articoli 666 e ss. gg. del codice di procedura penale; con le sentenze n. 93/2010 e 135/2014, la Corte ha, infatti, dichiarato costituzionalmente illegittime — per contrasto con l'art. 117, 1° comma, Costituzione le disposizioni relative al procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione (art. 4, legge n. 1423/1956) ed al procedimento per l'applicazione delle misure di sicurezza (articoli 666, comma 3°, 678, comma 1°, 679, comma 1° del codice di procedura penale) nella parte in cui non consentono, su istanza degli interessati, che le procedure si svolgano nelle forme dell'udienza pubblica; sulla stessa linea si colloca la sentenza n. 97/2015, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 666, comma 3°, 678, comma 1°, del codice di procedura penale, nella parte in cui non consentono che, su istanza degli interessati, il procedimento davanti al Tribunale di sorveglianza, nelle materie di sua competenza, si svolga nelle forme dell'udienza pubblica.

L'aver ricondotto i richiamati procedimenti camerali nel solco della norma convenzionale sul «processo equo» sottintende e presuppone, necessariamente, l'affermazione che tali procedure hanno natura di giudizi che vertono sul fondamento di un'«accusa penale»; non a caso la Corte ha evidenziato:

che «si tratta di un procedimento all'esito del quale il giudice è chiamato ad esprimere un giudizio di merito, idoneo ad incidere in modo diretto, definitivo e sostanziale su un bene primario dell'individuo, costituzionalmente tutelato, quale la libertà personale» (sentenza n. 135/2014);

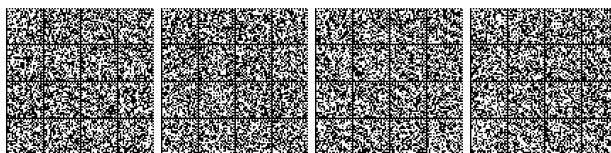
che «si tratta di provvedimenti in tema di esecuzione della pena distinti ed ulteriori rispetto a quelli adottati in sede di cognizione — anche se ad essi ovviamente collegati — i quali incidono, spesso in modo particolarmente rilevante, sulla libertà personale dell'interessato» (sentenza n. 95/2017).

Atteso il già evidenziato stretto legame tra la nozione di «accusa in materia penale» ex art. 6 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e quella di «pena» ex art. 7 CEDU, ove al procedimento di esecuzione penale azionato ex art. 666 del codice di procedura penale avverso l'ordine di carcerazione emesso dal pubblico ministero ai sensi dell'art. 656 del codice di procedura penale si riconoscesse la natura di un giudizio che verte sul fondamento di un'«accusa penale», natura «penale» non potrebbe conseguentemente che assegnarsi alla disposizione di cui all'art. 656, comma 9, lettera a), così come integrato dall'art. 1, comma 6°, lettera b) legge n. 3/2019 che ha modificato l'art. 4-bis della legge n. 354/1975 nei termini suindicati.

Non è revocabile in dubbio, invero, che anche in relazione agli effetti derivanti dalla disposizione in scrutinio la «posta in gioco» — per usare l'efficace espressione contenuta nelle sentenze della Corte costituzionale 134/2015 e 97/2015 — sia particolarmente elevata; come premesso, infatti, le conseguenze dell'applicazione di tale norma si traducono in una anticipazione della pena detentiva che comporta la privazione della libertà personale attraverso la carcerazione, anche se il condannato risulterà meritevole di una misura alternativa.

8 – Da ultimo, è stato condivisibilmente evidenziato che l'applicazione retroattiva della disposizione peggiorativa potrebbe comportare una violazione del diritto di difesa (art. 24 Costituzione) in ordine alla effettuazione di strategie processuali che non siano vanificate o alterate da successive modifiche delle «regole del gioco»; si pensi al caso di chi, imputato per il delitto di cui all'art. 314, comma 1°, del codice penale, abbia optato per un rito alternativo confidando su di una condanna a pena rientrante nella soglia della sospensione dell'ordine di carcerazione e che per effetto della novella potrebbe inoltrare una richiesta di misura alternativa solo in corso di esecuzione della detenzione carceraria.

9 – È noto che le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo non sono equiparabili a quelle della Corte di giustizia del Lussemburgo, adita in via pregiudiziale o nell'ambito di una procedura di infrazione.



Il giudice ordinario, quindi, non può risolvere il contrasto tra legge interna e norma convenzionale evidenziato dalla Corte di Strasburgo, provvedendo egli stesso a disapplicare la prima, presupponendo cioè il riconoscimento di un primato delle norme contenute nella Convenzione e/o delle sentenze della Corte EDU, analogo a quello conferito al diritto dell'Unione europea ed alle sentenze della Corte di giustizia, che incidono direttamente nell'ordinamento nazionale e possono determinare addirittura la disapplicazione delle norme interne eventualmente contrastanti.

La giurisprudenza costituzionale, a partire dalle sentenze 348 e 349 del 2007, è costante nell'affermare che «le norme della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali - nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare ad esse interpretazione e applicazione (art. 32, 1, della Convenzione) — integrano, quali norme interposte, il parametro costituzionale espresso dall' art. 117, comma 1° Costituzione, nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali» (sentenze n. 1 e 113 del 2011; nn. 138, 187 e 196 del 2010; nn. 311 e 317 del 2009; n. 39 del 2008).

La Consulta ha anche chiarito che «l'art. 117 Costituzione, comma 1°, ed in particolare l'espressione “obblighi internazionali” in esso contenuta, si riferisce alle norme internazionali convenzionali anche diverse da quelle comprese nella previsione degli articoli 10 ed 11 Costituzione. Così interpretato, l'art. 117, comma 1° Costituzione, ha colmato la lacuna prima esistente rispetto alle norme che a livello costituzionale garantiscono l'osservanza degli obblighi internazionali pattizi. La conseguenza è che il contrasto di una norma nazionale con una norma convenzionale, in particolare della CEDU, si traduce in una violazione dell'art. 117, comma 1° Costituzione» (sentenza n. 311/2009, richiamata nella sentenza n. 236/2011).

In presenza di un contrasto tra una norma interna e una norma della CEDU, però, «il giudice nazionale comune deve preventivamente verificare la praticabilità di una interpretazione della prima conforme alla norma convenzionale, ricorrendo a tutti i normali strumenti di ermeneutica giuridica» (sentenze n. 113/2011, n. 93/2010, nn. 239 e 311 del 2009).

L'esito negativo di tale verifica e il contrasto non componibile in via interpretativa impongono al giudice ordinario — che non può disapplicare la norma interna né fame applicazione, per il ritenuto contrasto con la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e quindi con la Costituzione — di sottoporre alla Consulta la questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 117, comma 1°, Costituzione (sentenza n. 113 del 2011, n. 93 del 2010 e n. 311 del 2009), attraverso un rinvio pregiudiziale, con la conseguenza che l'eventuale operatività della norma convenzionale, così come interpretata dalla Corte di Strasburgo, deve passare attraverso una declaratoria d'incostruzionalità della normativa interna di riferimento o, se del caso, l'adozione di una sentenza interpretativa o additiva.

Competerà, inoltre, al giudice delle leggi, ove accerti il denunciato contrasto tra norma interna e norma della CEDU, non risolvibile in via interpretativa, verificare se la seconda, che si colloca pur sempre ad un livello sub-costituzionale, si ponga eventualmente in conflitto con altre norme della Carta fondamentale, ipotesi questa che porterà ad escludere l'idoneità della norma convenzionale ad integrare il parametro costituzionale considerato (sentenze nn. 113 e 303 del 2011; n. 93 del 2010; n. 311 del 2009; nn. 348 e 349 del 2007).

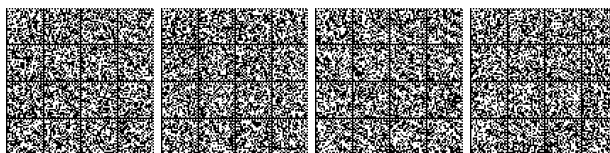
10 – Delineati i rapporti tra Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e diritto interno, tornando al tema oggetto di scrutinio, ritiene il Tribunale che non sia superabile in via interpretativa il riscontrato contrasto tra l'art. 7 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e l'art. 1, comma 6°, lettera *b*) della legge 9 gennaio 2019, n. 3, nella parte in cui, modificando l'art. 4-*bis* comma 1° della legge 26 luglio 1975, n. 354 — norma richiamata dall'art. 656, comma 9°, lettera *a*) del codice di procedura penale — si applica anche al delitto di cui all'art. 314, comma 1°, del codice penale commesso anteriormente all'entrata in vigore della medesima legge.

A questa conclusione si perviene sulla base della considerazione che, come evidenziato in premessa, per il «diritto vivente» consolidato in numerose e costanti pronunce della Suprema Corte, le disposizioni concernenti l'esecuzione delle pene detentive e le misure alternative alla detenzione non riguardano l'accertamento del reato e l'irrogazione della pena, sicché sfuggono «alle regole dettate in materia di successione di norme penali nel tempo.....dall'art. 25 della Costituzione».

Tale principio è stato affermato dalla S.C. nel suo più autorevole consenso, la cui funzione nomofilattica — è opportuno evidenziare — è stata notevolmente accentuata a seguito della recente riforma operata con la legge 23 giugno 2017, n. 103, attraverso le modifiche introdotte con i commi 1-*bis* ed 1-*ter* dell'art. 618 del codice di procedura penale.

Pertanto, la rigorosa applicazione del principio del *tempus regit actum*, che secondo il «diritto interno» dovrebbe regolare la materia in un contesto di affermata compatibilità con l'art. 25 Costituzione, risulta superabile solo attraverso una pronuncia della Corte costituzionale che, intervenendo sulla norma censurata, limiti l'applicazione della novella ai soli fatti commessi successivamente alla sua entrata in vigore.

Da ultimo, non può accedersi alla richiesta — proposta in via subordinata — di dichiarare la temporanea inefficacia dell'ordine di carcerazione, poiché l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 dispone unicamente la «sospensione del giudizio», non anche la sospensione dell'efficacia del provvedimento adottato in forza di una disposizione di legge della cui legittimità costituzionale si dubita.



P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge n. 87/1953;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in relazione agli articoli 24, 25, comma 2°, 117, 1° comma, Costituzione, 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (d'ora in avanti «CEDU»), come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, con riferimento all'art. 1, comma 6°, lettera b) della legge 9 gennaio 2019, n. 3, nella parte in cui, modificando l'art. 4-bis comma 1° della legge 26 luglio 1975, n. 354 — norma richiamata dall'art. 656, comma 9°, lettera a) del codice di procedura penale — si applica anche al delitto di cui all'art. 314 del codice penale commesso anteriormente all'entrata in vigore della medesima legge.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del presente procedimento di esecuzione.

Dispone che la presente ordinanza sia notificata al sig. Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata al sig. Presidente del Senato ed al sig. Presidente della Camera dei deputati; dispone, altresì, la comunicazione della presente ordinanza a tutte le parti processuali.

Manda alla cancelleria per gli adempimenti.

Brindisi, 17 aprile 2019

Il Presidente estensore: CACUCCI

19C00270

N. 161

Ordinanza del 30 aprile 2019 del Tribunale di Brindisi nel procedimento penale a carico di M. C.

Ordinamento penitenziario - Modifiche all'art. 4-bis, comma 1, della legge n. 354 del 1975 - Inserimento di determinati reati contro la pubblica amministrazione tra i reati ostativi alla concessione di alcuni benefici penitenziari - Applicabilità al delitto di cui all'art. 314, primo comma, cod. pen. commesso anteriormente all'entrata in vigore della novella.

- Legge 9 gennaio 2019, n. 3 (Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici), art. 1, comma 6, lettera b), modificativo dell'art. 4-bis, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), in relazione all'art. 314 [, primo comma,] del codice penale.

TRIBUNALE DI BRINDISI

SEZIONE PENALE

Il Tribunale di Brindisi, in funzione di giudice dell'esecuzione penale, composto dai magistrati:

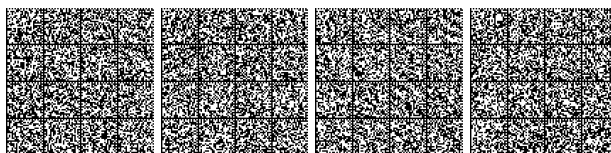
dott. Francesco Cacucci - Presidente rel.;

dott. Maurizio Rubino - giudice;

dott. Ambrogio Colombo - giudice;

Letti gli atti del procedimento di esecuzione in epigrafe indicato nei confronti di M. C., nato a..... il..... difeso di fiducia dagli avv.ti D. Vitale e S.G. Dellomonaco;

Sentite le parti all'udienza del 17 aprile 2019;



*Osserva**Premesso in fatto.*

Con sentenza del 25 marzo 2015 il Tribunale di Brindisi ha condannato il M. alla pena di due anni e quattro mesi di reclusione in relazione ai delitti di cui agli articoli 110, 314, comma 1°, codice penale commesso il 3 agosto 2011 (Capo B), nonché al delitto di cui agli articoli 110, 81, 56 e 314, comma 1°, codice penale commesso il 22 luglio 2011 ed il 13 agosto 2011 (Capo D).

La sentenza è divenuta irrevocabile il 13 marzo 2019.

In data 5 aprile 2019 il pubblico ministero in sede ha emesso nei confronti del M. — ex art. 656 comma 1° codice di procedura penale — l'ordine di esecuzione per la carcerazione in relazione alla pena detentiva su indicata, facendo applicazione dell'art. 1, comma 6°, lettera b) della legge n. 3/2019; in esecuzione di tale ordine il M. risulta attualmente detenuto presso un istituto penitenziario.

Ha proposto incidente di esecuzione il difensore del M. richiedendo:

in via principale dichiararsi «la temporanea inefficacia dell'ordine di carcerazione emesso nei confronti del M.»;

in via subordinata, «sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 656 comma 9° codice di procedura penale come integrato dall'art. 4-bis, comma 1°, dell'ordinamento penitenziario, recentemente modificato dall'art. 1, comma 6°, della legge n. 3/2019, per contrasto con i parametri di cui agli articoli 3, 25, 27, 111 e 117, comma 2°, della Costituzione».

Il difensore istante ha dedotto, al riguardo:

che l'art. 1 comma 6°, lettera b) legge n. 3/2019, in vigore dal 21 gennaio 2019, ha novellato l'art. 4-bis della legge n. 354/75 previa inclusione tra i reati ostativi alla sospensione dell'esecuzione dell'ordine di carcerazione anche il delitto di cui all'art. 314, comma 1°, codice penale;

che, di conseguenza, il M., pur essendo stato condannato ad una pena inferiore a quattro anni, atteso il rinvio operato dall'art. 656 comma 9 lettera A) codice di procedura penale all'art. 4-bis dell'Ordinamento penitenziario, come modificato dall'art. 1, comma 6°, lettera b) della legge n. 3/2019, non ha visto sospendersi l'ordine di esecuzione della pena nei suoi confronti;

che l'art. 1, comma 6°, lettera b) della legge n. 3/2019 — che ha inserito nell'elenco dell'art. 4-bis ordinanza pen. anche l'art. 314, comma 1°, codice penale — non prevede alcuna norma di diritto intertemporale;

che nonostante le norme dell'Ordinamento penitenziario abbiano natura processuale, trattasi in realtà di una norma «sostanziale», con la conseguenza che la sua applicazione retroattiva — cioè anche in relazione a delitti commessi prima della sua entrata in vigore — comporterebbe una «evidente lesione del principio di affidamento e calcolabilità delle conseguenze penali che è posto a base del principio di irretroattività in materia penale», come stabilito dall'art. 25, comma 2° della Cost., nonché dall'art. 7 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;

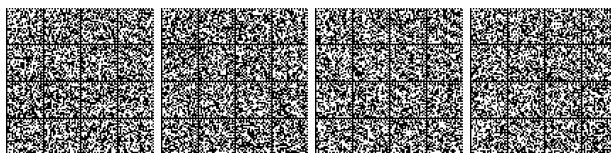
che «il richiamo esplicito alle forme collaborative previste nel secondo comma dell'art. 323-bis codice penale implica che la norma debba essere interpretata necessariamente come rivolta al futuro, giacché una diversa lettura determinerebbe le lesioni di un fondamentale diritto di difesa nei confronti di un soggetto che avendo commesso un reato prima della entrata in vigore della nuova norma, non conosceva né poteva conoscere gli effetti ulteriori riconosciuti in fase esecutiva di una sua eventuale condotta collaborativa nella fase di merito»;

che, infine, «la retroattività della disciplina appare in contrasto anche con le regole del giusto processo (art. 111 della Cost. e 6 CEDU) ; infatti la modifica retroattiva viola l'affidamento dell'imputato che magari ha optato per il rito ordinario prevedendo che la pena sarebbe rimasta entro i limiti di operatività delle misure alternative».

A scioglimento della riserva di cui all'udienza del 17 aprile 2019, ritiene il Tribunale doversi sollevare questione di legittimità costituzionale in relazione agli articoli 24, 25, comma 2°, 117, 1° comma, della Cost., 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (d'ora in avanti «CEDU»), come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, con riferimento all'art. 1, comma 6°, lettera b) della legge 9 gennaio 2019, n. 3, nella parte in cui, modificando l'art. 4-bis comma 1° della legge 26 luglio 1975, n. 354, norma richiamata dall'art. 656, comma 9°, lettera a) codice di procedura penale, si applica anche al delitto di cui all'art. 314, comma 1°, codice penale commesso anteriormente all'entrata in vigore della medesima legge.

In punto di rilevanza della questione, sussistono i presupposti per l'applicazione dell'art. 1, comma 6°, lettera b) della legge n. 3/2019; infatti:

M. C. è stato condannato con sentenza del Tribunale di Brindisi del 25 marzo 2015, irrevocabile il 13 marzo 2019, alle pene di due anni e quattro mesi di reclusione in relazione a più delitti di cui all'art. 314, comma 1°, codice penale commessi in Brindisi nel luglio e nell'agosto del 2011;



in data 5 aprile 2019 il pubblico ministero in sede ha emesso a carico del M. l'ordine di esecuzione per la carcerazione per la ridetta pena detentiva; ciò ha fatto in virtù dell'art. 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354 che, come modificato dall'art. 6, comma 1°, lettera b) della legge 9 gennaio 2019, n. 3, ha incluso il delitto di cui all'art. 314, comma 1° del codice penale tra i reati ostativi di «prima fascia» che impediscono la sospensione dell'ordine di esecuzione della pena;

senza la modifica operata dall'art. 1, comma 6°, lettera b) della legge n. 3/2019 — intervenuta, si ribadisce, in epoca successiva alla commissione dei delitti per vi è stata condanna — il M. avrebbe potuto richiedere la concessione di una misura extramuraria senza un periodo di osservazione in carcere.

Osservato, in punto di non manifesta infondatezza della questione.

1 - L'art. 1, comma 6°, lettera b) della legge 9 gennaio 2019, n. 3 ha modificato l'art. 4-bis, comma 1°, della legge 26 luglio 1975, n. 354, ricomprendendo tra i reati ostativi alla sospensione dell'esecuzione di cui all'art. 656, comma 5°, codice di procedura penale, taluni delitti contro la pubblica amministrazione tra i quali quello di peculato, nell'ipotesi di cui al comma 1° dell'art. 314 c.p.

La condanna per una delle fattispecie elencate non potrà, pertanto, più essere «sospesa» e, per l'effetto, potrà consentire l'accesso alle misure alternative solo a fronte dell'accoglimento — da parte del magistrato di sorveglianza — dell'istanza proposta dal condannato durante l'esecuzione della pena detentiva, accoglimento subordinato alla collaborazione del condannato ai sensi degli articoli 58-ter dell'Ordinamento penitenziario (ossia dopo la condanna definitiva), o dell'art. 323-bis, comma 2°, codice penale (norma, quest'ultima, che prevede come circostanza attenuante «la collaborazione» in relazione alle fattispecie previste dagli articoli 318, 319, 319-ter, 319-quater, 320, 322, 322-bis codice penale; dunque non per il peculato).

In assenza di una disciplina transitoria, l'applicazione della disposizione in commento è regolata dal principio del «*tempus regit actum*»; infatti, per consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità, le disposizioni concernenti l'esecuzione delle pene detentive e le misure alternative alla detenzione non riguardano l'accertamento del reato e l'irrogazione della pena, bensì le «modalità esecutive della stessa» e, pertanto, nel caso in cui manchi una disciplina intertemporale, sono suscettibili di immediata applicabilità anche ai fatti commessi in epoca precedente, in quanto sottratte alle regole dettate in materia di successione di norme penali nel tempo dall'art. 2 del codice penale e dall'art. 25 della Costituzione.

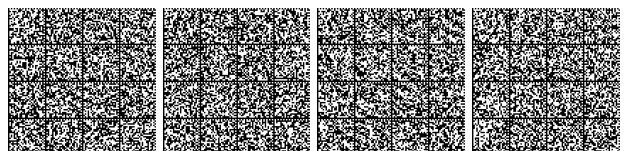
Questo principio è stato espressamente affermato da Cassazione SS.UU. n. 24561 del 30 maggio 2006:

«Le disposizioni concernenti l'esecuzione delle pene detentive e le misure alternative alla detenzione, non riguardando l'accertamento del reato e l'irrogazione della pena, ma soltanto le modalità esecutive della stessa, non hanno carattere di norme penali sostanziali e pertanto (in assenza di una specifica disciplina transitoria), soggiacciono al principio «*tempus regit actum*», e non alle regole dettate in materia di successione di norme penali nel tempo dall'art. 2 del codice penale, e dall'art. 25 della Costituzione. (In applicazione di tale principio, le S.U. hanno ritenuto che, in un caso in cui vi era stata condanna per il delitto di violenza sessuale, la sopravvenuta inclusione di tale delitto, per effetto dell'art. 15 della legge 6 febbraio 2006, n. 38, tra quelli previsti dall'art. 4-bis dell'ordinamento penitenziario in quanto tali, e non più soltanto come reati-fine di un'associazione per delinquere, comportasse l'operatività, altrimenti esclusa, del divieto della sospensione dell'esecuzione, ai sensi dell'art. 656, comma nono lettera a), codice di procedura penale, non essendo ancora esaurito il relativo procedimento esecutivo al momento dell'entrata in vigore della novella legislativa); nello stesso senso cfr.: Cassazione n. 37578 del 3 febbraio 2016; Cassazione n. 52578 dell'11 novembre 2014; Cassazione n. 6910 del 14 ottobre 2011; Cassazione n. 11580 del 5 febbraio 2013; Cassazione n. 46924 del 9 dicembre 2009; Cassazione n. 29155 del 10 giugno 2008; Cassazione n. 34040 del 22 settembre 2006; Cassazione n. 33062 del 19 settembre 2006; Cassazione n. 25113 dell'11 luglio 2006; Cassazione n. 24767 del 5 luglio 2006; Cassazione n. 31430 del 22 luglio 2006; Cassazione n. 30792 del 6 giugno 2006.

Per opportuna completezza si segnala che la Corte d'appello di Milano (ordinanza del 27 marzo 2019), proprio in adesione al richiamato consolidato orientamento della S.C., dovendo fare applicazione della nuova disciplina introdotta dalla legge n. 3/2019, ha ritenuto «priva di rilevanza ogni questione di legittimità che muova dal presupposto che non può trovare applicazione retroattiva una legge che modifichi in senso sfavorevole al reo la disciplina di istituti che in vario modo incidano sul trattamento penale».

2 - Secondo il «diritto interno», quindi, le disposizioni che disciplinano l'esecuzione della pena e le misure alternative alla detenzione non attengono né alla cognizione del reato né all'irrogazione della pena, bensì alle modalità esecutive di questa, tanto da non essere soggette, in caso di successione di norme diverse, alle regole stabilite dall'art. 2 codice penale né al principio di irretroattività delle modifiche in peius, bensì a quelle vigenti al momento della loro applicazione.

Il Tribunale ritiene, tuttavia, che le eccezioni stabilite dall'art. 656, comma 9°, lettera a) codice di procedura penale — attraverso il richiamo all'art. 4-bis legge n. 354/75 come modificato dall'art. 1, comma 6°, lettera b) legge n. 3/2019 — alla regola generale della sospensione dell'ordine di esecuzione della pena detentiva prevista dal comma 5° della stessa norma, non incidano esclusivamente sulle «modalità esecutive della pena» ma anche sulla sua effettiva portata e natura, poiché impongono al condannato che si trovi nelle condizioni per accedere ad una misura alternativa alla detenzione carceraria una temporanea



anticipazione del regime detentivo («un assaggio di pena», è stato detto con espressione icastica), in attesa delle decisioni del magistrato di sorveglianza sul possibile accesso ad una di tali misure; il tutto, peraltro, con possibili frizioni con la finalità rieducativa della pena prevista dall'art. 27 della Costituzione.

Vale osservare, su quest'ultimo punto, che come di recente ribadito da Corte costituzionale n. 41/2018, la sospensione automatica dell'ordine di esecuzione è conseguente alla sentenza n. 569/1989 con cui il Giudice delle leggi estese a chi si trovava in stato di libertà la possibilità di accedere all'affidamento in prova, riservato in precedenza alla sola popolazione carceraria; «il legislatore allora si avvide che sarebbe stato in linea di principio incongruo disporre temporaneamente la carcerazione di chi avrebbe poi potuto godere di una misura specificamente pensata per favorire la risocializzazione fuori dalle mura del carcere e giunse a perseguire al massimo grado l'obiettivo di risparmiare il carcere al condannato, sostituendo, con la legge 27 maggio 1998, n. 165 (Modifiche all'art. 656 del codice di procedura penale ed alla legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni), l'art. 656 codice di procedura penale e introducendo l'automatica sospensione dell'esecuzione della pena detentiva, entro un limite pari a quello previsto per godere della misura alternativa».

D'altra parte, nemmeno pare ultroneo ricordare che il legislatore aveva limitato l'applicabilità «ai soli reati commessi successivamente all'entrata in vigore della legge» in sede di emanazione del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito nella legge 12 luglio 1991, n. 203, che circoscrisse l'applicabilità della norma limitativa della concessione dei benefici penitenziari per taluni delitti (di cui all'art. 58-*quater*, 4° comma, della legge n. 354/1975); la previsione, in quel caso, di una specifica disciplina intertemporale equivale all'implicito riconoscimento del principio di irretroattività di una norma meno favorevole, anche se «concernente l'esecuzione delle pene detentive e le misure alternative alla detenzione».

Ed allora l'art. 4-*bis* della legge n. 354/75, richiamato dall'art. 656, comma 9, lettera *a*) codice di procedura penale, benché «nominalmente» processuale, nella «sostanza» ha un contenuto «afflittivo» per le ricadute sulla libertà personale del condannato, nei termini evidenziati.

3 - Se, dunque, nella sostanza ci si trova al cospetto di una «norma penale» a tutti gli effetti, l'applicazione della deroga alla sospensione dell'ordine di carcerazione anche per chi abbia subito condanna per il delitto di peculato commesso prima dell'entrata in vigore della legge n. 3/2019, implica una violazione degli articoli 25, comma 2° e 117, comma 1°, della Cost., integrato dall'art. 7 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali così come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo; diversamente si consentirebbe agli Stati membri di applicare misure che ridefiniscono retroattivamente la portata e la natura della pena inflitta a detrimento della persona condannata.

Come già rilevato nelle ordinanze che hanno sollevato analoga questione di legittimità costituzionale (Tribunale di sorveglianza di Venezia, ordinanza dell'8 aprile 2019; Corte di appello di Lecce, ordinanza del 4 aprile 2019; giudice per le indagini preliminari di Napoli, ordinanza del 2 aprile 2019), ai fini del riconoscimento delle garanzie convenzionali la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali attribuisce alla nozione di «pena» una connotazione «sostanzialistica», privilegiando alla qualificazione formale assegnata dall'ordinamento una valutazione in ordine al tipo, alla durata, agli effetti nonché alle modalità di esecuzione della sanzione o della misura applicata.

In particolare, l'esigenza della verifica dell'effettivo carattere «sostanziale» della norma oggetto di scrutinio e, come tale, suscettibile di rientrare «nella protezione offerta dall'art. 7 CEDU», è stata affermata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza 21 ottobre 2013, «Del Rio Prada c/ Spagna».

Nell'occasione, chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità con l'art. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali della c.d. «dottrina Parot» (si trattava di un diverso e successivo orientamento espresso dalla giurisprudenza di legittimità spagnola circa l'applicazione di alcuni benefici penitenziari), la Corte europea dei diritti dell'uomo ha evidenziato che: «per rendere effettiva la protezione offerta dall'art. 7, la Corte deve rimanere libera di andare oltre le apparenze e valutare da sola se una particolare misura equivale in sostanza a una «pena» ai sensi di questa disposizione»; conseguentemente, la Corte ha riconosciuto rilevanza anche al mutamento giurisprudenziale riguardante un istituto qualificabile come «liberazione anticipata» in quanto suscettibile di comportare effetti peggiorativi, giungendo a sostenere che «ai fini del rispetto del principio dell'affidamento del consociato circa la prevedibilità della sanzione penale, occorre avere riguardo non solo alla pena irrogata ma anche alla sua esecuzione».

4 - La stessa Corte costituzionale ha, in più occasioni, esteso la garanzia del regime di «retroattività», sancito dall'art. 25, comma 2°, Cost. a varie disposizioni a carattere «intrinsecamente punitivo», ciò in linea con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che da tempo sottolinea la necessità di «andare al di là delle qualificazioni giuridiche» per valutare «se una determinata misura costituisce pena» (CEDU, 9 febbraio 1995, Welch c. Regno Unito); ne costituiscono esempi le sentenze n. 196/2010 e n. 223/2018.

Con la prima pronuncia la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, «per violazione dell'art. 117, primo comma, della Cost., dell'art. 186, comma 2, lettera *c*), cod. strada, come modificato dall'art. 4, comma 1, lettera *b*), del



d.l. 23 maggio 2008, n. 92, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 luglio 2008, n. 125, limitatamente alle parole «ai sensi dell'art. 240, secondo comma, del codice penale»; infatti, «la confisca in esame, al di là della sua qualificazione formale, ha natura essenzialmente sanzionatoria, e non di misura di sicurezza in senso proprio, e riveste una funzione meramente repressiva e non preventiva»; conseguentemente, «il riferimento all'art. 240, secondo comma, codice penale — contenuto nella censurata disposizione, che prevede, in caso di condanna o di patteggiamento per il reato di guida sotto l'influenza dell'alcool, l'obbligatoria confisca del veicolo con il quale stato commesso il reato, salvo che il veicolo stesso appartenga a persona estranea al reato — determina l'applicazione retroattiva della confisca anche a fatti commessi prima dell'entrata in vigore del decreto-legge n. 92 del 2008, secondo il regime proprio delle misure di sicurezza che, ai sensi dell'art. 200 codice penale, sono regolate dalla legge in vigore al tempo della loro applicazione». Tuttavia, «l'applicazione retroattiva di una misura propriamente sanzionatoria viola il principio di irretroattività della pena sancito dall'art. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ed esteso dalla Corte europea dei diritti dell'uomo a tutte le misure di carattere punitivo-afflittivo».

Con la sentenza n. 223/2018, il giudice delle leggi ha dichiarato «l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 6, della legge 18 aprile 2005, n. 62 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004), nella parte in cui stabilisce che la confisca per equivalente prevista dall'art. 187-sexies del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), si applica, allorché il procedimento penale non sia stato definito, anche alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore della stessa legge n. 62 del 2005, quando il complessivo trattamento sanzionatorio conseguente all'intervento di depenalizzazione risulti in concreto più sfavorevole di quello applicabile in base alla disciplina previgente».

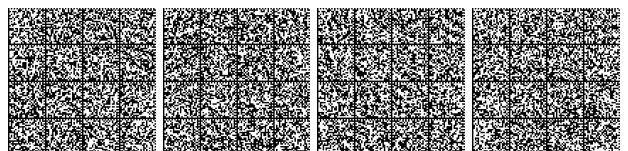
Questa conclusione si fonda sulla premessa secondo cui:

«È generalmente riconosciuto che dall'art. 25, secondo comma, Cost. («Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso») discende un duplice divieto: un divieto di applicazione retroattiva di una legge che incrimini un fatto in precedenza penalmente irrilevante; e un divieto di applicazione retroattiva di una legge che punisca più severamente un fatto già precedentemente incriminato. Tale secondo divieto è, del resto, esplicitato nelle parallele disposizioni delle carte internazionali dei diritti umani e, più in particolare, nell'art. 7, paragrafo 1, secondo periodo, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali («Parimenti, non può essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso»); nell'art. 15, paragrafo 1, secondo periodo, della Convenzione internazionale sui diritti civili e politici, firmata a New York il 16 dicembre 1966, ratificata e resa esecutiva in Italia con la legge 25 ottobre 1977, n. 881 (Patto internazionale sui diritti civili e politici), («Così pure, non può essere inflitta una pena superiore a quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso»); nonché nell'art. 49, paragrafo 1, seconda proposizione, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 (CDFUE), che riproduce in modo identico la formulazione contenuta nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Entrambi i divieti in parola trovano applicazione anche al diritto sanzionatorio amministrativo, al quale pure si estende, come questa Corte ha già in più occasioni riconosciuto (sentenze n. 276 del 2016 e n. 104 del 2014), la fondamentale garanzia di irretroattività sancita dall'art. 25, secondo comma, Cost., interpretata anche alla luce delle indicazioni derivanti dal diritto internazionale dei diritti umani, e in particolare dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa all'art. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Anche rispetto alle sanzioni amministrative a carattere punitivo si impone infatti la medesima esigenza, di cui tradizionalmente si fa carico il sistema penale in senso stretto, di non sorprendere la persona con una sanzione non prevedibile al momento della commissione del fatto».

5 - La modifica in senso sfavorevole della disposizione della cui legittimità costituzionale si dubita, inoltre, vanifica il legittimo «affidamento» del condannato per il delitto di peculato commesso sotto la vigenza dell'originario art. 4-bis legge n. 354/75, a vedersi sospeso l'ordine di esecuzione della pena detentiva nel caso — come quello in scrutinio — di condanna inferiore a quattro anni di reclusione.

L'incidenza della modifica normativa in oggetto sull'affidamento da parte dell'imputato/condannato ad una regola di giudizio accessibile e prevedibile — da apprezzarsi in termini di violazione degli articoli 117 della Cost. e 7 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali — è stata evidenziata dalla Corte di cassazione; in un obiter della sentenza n. 12541 del 14 marzo 2019, i giudici di legittimità hanno affermato che:

«non parrebbe manifestamente infondata la prospettazione difensiva secondo la quale, l'aver il legislatore cambiato in itinere le «carte in tavola» senza prevedere alcuna norma transitoria presenti tratti di dubbia conformità con l'art. 7 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e, quindi, con l'art. 117 della Cost., là dove si traduce... nel passaggio «a sorpresa» — e, dunque, non prevedibile — da una sentenza patteggiata senza «assaggio di pena» ad una sanzione con necessaria incarcerazione, giusta il già rilevato operare del combinato disposto degli articoli 656,



comma 9, lettera a), codice di procedura penale e 4-bis ordinanza pen. D'altronde in precedenza il legislatore aveva adottato disposizioni transitorie finalizzate a temperare il principio di immediata applicazione delle modifiche all'art. 4-bis, comma 1°, legge 23 dicembre 2002, n. 279 (che inseriva i reati di cui agli articoli 600, 601 e 602 codice penale nell'art. 4-bis cit.) limitandone l'applicabilità ai soli reati commessi successivamente all'entrata in vigore della legge» «(nell'occasione la questione è stata dichiarata non rilevante poiché non afferente l'impugnazione della sentenza di applicazione della pena oggetto di quel giudizio).

6 - *Da queste premesse discende che il procedimento di esecuzione riguardante l'ordine di carcerazione adottato ai sensi dell'art. 656 comma 1° del codice di procedura penale in relazione ad una condanna per uno dei reati ostativi introdotti dall'art. 1, comma 6°, lettera b) legge n. 3/2019 — tra cui, come detto, il delitto di peculato — ha titolo per rientrare nel raggio di azione dell'art. 6 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali in materia di «processo equo»; ciò in considerazione dello stretto legame tra la nozione di «pena» di cui all'art. 7 della Convenzione e quella di «accusa in materia penale» ex art. 6 citato.*

Ad esempio, nella sentenza Gurguchiani c/ Spagna del 15 dicembre 2009, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha qualificato come «pena» — ex art. 7 della Convenzione — la sostituzione della pena detentiva con quella dell'espulsione con divieto di reingresso per dieci anni nel territorio dello Stato applicata, in forza di una legge sopravvenuta rispetto alla condanna definitiva, ad un imputato che stava espando una pena detentiva; conseguentemente, la Corte ha riscontrato una violazione dell'art. 6 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali:

«è dunque possibile concludere che al pari della pena comminata in occasione della condanna dell'interessato, si configuri come pena anche la sostituzione della pena detentiva di diciotto mesi, inflitta al ricorrente, con la misura dell'espulsione e del divieto di ingresso nel territorio per la durata di dieci anni, senza che il medesimo fosse stato interrogato e senza tener conto di circostanze diverse dall'applicazione quasi automatica della nuova versione dell'art. 89 del codice penale in vigore dal 2003».

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha già avuto modo di ritenere in contrasto con la garanzia convenzionale stabilita dall'art. 6 citato taluni procedimenti giurisdizionali previsti dalla legislazione italiana (le censure riguardavano la mancata previsione della pubblicità delle udienze); ciò è avvenuto con riguardo al procedimento applicativo delle misure di prevenzione (sentenza 13 novembre 2007, Bocellari e Rizza c/ Italia; sentenza 17 maggio 2011, Capitani e Campanella c/ Italia; sentenza 2 febbraio 2010, Leone c/ Italia; sentenza 5 gennaio 2010, Bongiorno e/ Italia; sentenza 8 luglio 2008, Perre c/ Italia) ed al procedimento per la riparazione dell'ingiusta detenzione (sentenza 10 aprile 2012, Lorenzetti c/ Italia).

Quanto alla possibilità di attribuire al procedimento di esecuzione penale la natura di giudizio che verte sul fondamento di un'«accusa penale», gli organi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo avevano distinto tra la procedura relativa all'«esecuzione della sentenza» (che esulerebbe dall'ambito applicativo dell'art. 6; cfr: decisione del 7 maggio 1990 Aldrian c/Austria) e la procedura riguardante la «fissazione della misura della condanna già inflitta» (che, viceversa, vi rientrerebbe; cfr: sentenza Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali 5 luglio 2001 Phillips c/ Regno Unito).

Sull'argomento, con la già citata sentenza nel caso Del Rio Prada c/ Spagna, la Grande Camera della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali seppure in relazione all'applicabilità dell'art. 7 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali con riferimento a mutamenti giurisprudenziali suscettibili di incidere sull'esecuzione della pena e sull'ottenimento di benefici penitenziari — ha operato «una distinzione tra la misura che costituisce in sostanza una «pena» e la misura relativa all'«esecuzione» o all'«applicazione» della pena. Di conseguenza, quando la natura e lo scopo di una misura riguardano la riduzione di una pena o un cambiamento nel sistema di liberazione condizionale, tale misura non fa parte integrante della «pena» ai sensi dell'art. 7 (si vedano, tra le altre, Hosein c. Regno Unito, nn. 26293/95, decisione della Commissione del 28 febbraio 1996, Grava c. Italia, n. 43522/98, § 51, 10 luglio 2003, Kafkaris, sopra citata, § 142, Scoppola c. Italia (n. 2) [GC], n. 10249/03, § 98, 17 settembre 2009, e M c. Germania, n. 19359/04, § 121, 17 dicembre 2009)».

La Corte, tuttavia, non ha mancato di rilevare che «nella pratica la distinzione tra le due non è sempre netta (Kafkaris, sopra citata, § 142, e Gurguchiani)».

Ed invero, come è stato condivisibilmente evidenziato in dottrina, non vi sarebbero ostacoli ad estendere le garanzie dell'art. 6 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali anche ad istituti rientranti nel «procedimento di esecuzione» che concorrono a determinare l'effettiva durata della privazione della libertà da scontare; tra questi ultimi possono annoverarsi, oltre al procedimento di cui all'art. 671 del codice di procedura penale relativo all'applicazione della continuazione in sede esecutiva, anche quelli in cui si discute della validità e/o dell'efficacia del titolo esecutivo o dell'ordirle di carcerazione, apparendo, diversamente, irragionevole offrire all'imputato tutta una serie di garanzie nel processo di cognizione, per poi sottrargliele proprio nella fase in cui devono essere determinati gli effetti sulla sua persona dell'eventuale condanna.



7 - La Corte costituzionale ha offerto utili indicazioni in ordine alla qualificazione di una misura come «pena» o come relativa all'«esecuzione» o all'«applicazione» della pena, in funzione dell'estensione delle garanzie sul «processo equo»; ci si riferisce alle questioni di legittimità costituzionale riguardanti procedimenti camerale in cui sia «in gioco» un bene primario dell'individuo quale la libertà personale.

In ben tre circostanze la Consulta ha, infatti, esteso le garanzie previste dall'art. 6 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali a procedimenti di «esecuzione penale», ossia disciplinati dagli articoli 666 e ss. gg. codice di procedura penale; con le sentenze nn. 93/2010 e 135/2014, la Corte ha, infatti, dichiarato costituzionalmente illegittime — per contrasto con l'art. 117, 1° comma, Cost. — le disposizioni relative al procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione (art. 4 legge n. 1423/56) ed al procedimento per l'applicazione delle misure di sicurezza (articoli 666, comma 3°, 678, comma 1°, 679, comma 1° c.p.p.) nella parte in cui non consentono, su istanza degli interessati, che le procedure si svolgano nelle forme dell'udienza pubblica; sulla stessa linea si colloca la sentenza n. 97/2015, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 666, comma 3°, 678, comma 1°, codice di procedura penale, nella parte in cui non consentono che, su istanza degli interessati, il procedimento davanti al Tribunale di sorveglianza, nelle materie di sua competenza, si svolga nelle forme dell'udienza pubblica.

L'aver ricondotto i richiamati procedimenti camerale nel solco della norma convenzionale sul «processo equo» sottintende e presuppone, necessariamente, l'affermazione che tali procedure hanno natura di giudizi che vertono sul fondamento di un'«accusa penale»; non a caso la Corte ha evidenziato:

che «si tratta di un procedimento all'esito del quale il giudice è chiamato ad esprimere un giudizio di merito, idoneo ad incidere in modo diretto, definitivo e sostanziale su un bene primario dell'individuo, costituzionalmente tutelato, quale la libertà personale» (sentenza n. 135/2014);

che «si tratta di provvedimenti in tema di esecuzione della pena distinti ed ulteriori rispetto a quelli adottati in sede di cognizione — anche se ad essi ovviamente collegati — i quali incidono, spesso in modo particolarmente rilevante, sulla libertà personale dell'interessato» (sentenza n. 95/2017).

Atteso il già evidenziato stretto legame tra la nozione di «accusa in materia penale» ex art. 6 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e quella di «pena» ex art. 7 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ove al procedimento di esecuzione penale azionato ex art. 666 codice di procedura penale avverso l'ordine di carcerazione emesso dal pubblico ministero ai sensi dell'art. 656 codice di procedura penale si riconoscesse la natura di un giudizio che verte sul fondamento di un'«accusa penale», natura «penale» non potrebbe conseguentemente che assegnarsi alla disposizione di cui all'art. 656, comma 9 lettera a), così come integrato dall'art. 1, comma 6°, lettera b) legge n. 3/2019 che ha modificato l'art. 4-bis della legge n. 354/75 nei termini suindicati.

Non è revocabile in dubbio, invero, che anche in relazione agli effetti derivanti dalla disposizione in scrutinio la «posta in gioco» — per usare l'efficace espressione contenuta nelle sentenze della Corte costituzionale nn. 134/2015 e 97/2015 — sia particolarmente elevata; come premesso, infatti, le conseguenze dell'applicazione di tale norma si traducono in una anticipazione della pena detentiva che comporta la privazione della libertà personale attraverso la carcerazione, anche se il condannato risulterà meritevole di una misura alternativa.

8 - Da ultimo, è stato condivisibilmente evidenziato che l'applicazione retroattiva della disposizione peggiorativa potrebbe comportare una violazione del diritto di difesa (art. 24 della Cost.) in ordine alla effettuazione di strategie processuali che non siano vanificate o alterate da successive modifiche delle «regole del gioco»; si pensi al caso di chi, imputato per il delitto di cui all'art. 314, comma 1, codice penale, abbia optato per un rito alternativo confidando su di una condanna a pena rientrante nella soglia della sospensione dell'ordine di carcerazione e che per effetto della novella potrebbe inoltrare una richiesta di misura alternativa solo in corso di esecuzione della detenzione carceraria.

9 - È noto che le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo non sono equiparabili a quelle della Corte di Giustizia del Lussemburgo, adita in via pregiudiziale o nell'ambito di una procedura di infrazione.

Il giudice ordinario, quindi, non può risolvere il contrasto tra legge interna e norma convenzionale evidenziato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, provvedendo egli stesso a disapplicare la prima, presupponendo ciò il riconoscimento di un primato delle norme contenute nella Convenzione e/o delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, analogo a quello conferito al diritto dell'Unione europea ed alle sentenze della Corte di giustizia, che incidono direttamente nell'ordinamento nazionale e possono determinare addirittura la disapplicazione delle norme interne eventualmente contrastanti.

La giurisprudenza costituzionale, a partire dalle sentenze 348 e 349 del 2007, è costante nell'affermare che «le norme della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali — nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare ad esse interpretazione e applicazione (art. 32, 1, della Convenzione) — integrano, quali norme interposte, il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, comma 1°, della Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali» (sentenze n. 1 e 113 del 2011; nn. 138, 187 e 196 del 2010; nn. 311 e 317 del 2009; n. 39 del 2008).



La Consulta ha anche chiarito che «l'art. 117 della Cost., comma 1°, ed in particolare l'espressione «obblighi internazionali» in esso contenuta, si riferisce alle norme internazionali convenzionali anche diverse da quelle comprese nella previsione degli articoli 10 ed 11 Cost. Così interpretato, l'art. 117, comma Cost., ha colmato la lacuna prima esistente rispetto alle norme che a livello costituzionale garantiscono l'osservanza degli obblighi internazionali pattizi. La conseguenza è che il contrasto di una norma nazionale con una norma convenzionale, in particolare della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, si traduce in una violazione dell'art. 117 comma 1° Cost.» (sentenza n. 311/2009, richiamata nella sentenza n. 236/2011).

In presenza di un contrasto tra una norma interna e una norma della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, però, «il giudice nazionale comune deve preventivamente verificare la praticabilità di una interpretazione della prima conforme alla norma convenzionale, ricorrendo a tutti i normali strumenti di ermeneutica giuridica» (sentenze n. 113/2011, n. 93/2010, nn. 239 e 311 del 2009).

L'esito negativo di tale verifica e il contrasto non componibile in via interpretativa impongono al giudice ordinario — che non può disapplicare la norma interna né farne applicazione, per il ritenuto contrasto con la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e quindi con la Costituzione — di sottoporre alla Consulta la questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 117, comma 1°, Cost. (sentenza n. 113 del 2011, n. 93 del 2010 e n. 311 del 2009), attraverso un rinvio pregiudiziale, con la conseguenza che l'eventuale operatività della norma convenzionale, così come interpretata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, deve passare attraverso una declaratoria d'incostituzionalità della normativa interna di riferimento o, se del caso, l'adozione di una sentenza interpretativa o additiva.

Competerà, inoltre, al giudice delle leggi, ove accerti il denunciato contrasto tra norma interna e norma della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, non risolvibile in via interpretativa, verificare se la seconda, che si colloca pur sempre ad un livello sub-costituzionale, si ponga eventualmente in conflitto con altre norme della Carta fondamentale, ipotesi questa che porterà ad escludere l'idoneità della norma convenzionale ad integrare il parametro costituzionale considerato (sentenze nn. 113 e 303 del 2011; n. 93 del 2010; n. 311 del 2009; nn. 348 e 349 del 2007).

10 - Delineati i rapporti tra Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e diritto interno, tornando al tema oggetto di scrutinio, ritiene il Tribunale che non sia superabile in via interpretativa il riscontrato contrasto tra l'art. 7 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e l'art. 1, comma 6°, lettera b) della legge 9 gennaio 2019, n. 3, nella parte in cui, modificando l'art. 4-bis comma 1° della legge 26 luglio 1975, n. 354 — norma richiamata dall'art. 656, comma 9°, lettera a) codice di procedura penale — si applica anche al delitto di cui all'art. 314, comma 1°, codice penale commesso anteriormente all'entrata in vigore della medesima legge.

A questa conclusione si perviene sulla base della considerazione che, come evidenziato in premessa, per il «diritto vivente» consolidato in numerose e costanti pronunce della Suprema Corte, le disposizioni concernenti l'esecuzione delle pene detentive e le misure alternative alla detenzione non riguardano l'accertamento del reato e l'irrogazione della pena, sicché sfuggono «alle regole dettate in materia di successione di norme penali nel tempo... ..dall'art. 25 della Costituzione».

Tale principio è stato affermato dalla S.C. nel suo più autorevole consesso, la cui funzione nomofilattica — è opportuno evidenziare — è stata notevolmente accentuata a seguito della recente riforma operata con la legge 23 giugno 2017, n. 103, attraverso le modifiche introdotte con i commi 1-bis ed 1-ter dell'art. 618 c.p.p.

Pertanto, la rigorosa applicazione del principio del *tempus regit actum*, che secondo il «diritto interno» dovrebbe regolare la materia in un contesto di affermata compatibilità con l'art. 25 della Cost., risulta superabile solo attraverso una pronuncia della Corte costituzionale che, intervenendo sulla norma censurata, limiti l'applicazione della novella ai soli fatti commessi successivamente alla sua entrata in vigore.

Da ultimo, non può accedersi alla richiesta — proposta in via subordinata — di dichiarare la temporanea inefficacia dell'ordine di carcerazione, poiché l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 dispone unicamente la «sospensione del giudizio», non anche la sospensione dell'efficacia del provvedimento adottato in forza di una disposizioni di legge della cui legittimità costituzionale si dubita.

P.Q.M.

Visto l'art. 23 della legge n. 87/1953;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in relazione agli articoli 24, 25, comma 2°, 117, 1° comma, della Cost., 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (d'ora in avanti «CEDU»), come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, con riferimento all'art. 1, comma 6°, lettera b) della legge 9 gennaio 2019, n. 3, nella parte in cui,



modificando l'art. 4-bis comma 1° della legge 26 luglio 1975, n. 354 — norma richiamata dall'art. 656, comma 9°, lettera a) codice di procedura penale — si applica anche al delitto di cui all'art. 314 del codice penale commesso anteriormente all'entrata in vigore della medesima legge.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del presente procedimento di esecuzione.

Dispone che la presente ordinanza sia notificata al sig. Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata al sig. Presidente del Senato ed al sig. Presidente della Camera dei deputati;

Dispone, altresì, la comunicazione della presente ordinanza a tutte le parti processuali.

Manda alla cancelleria per gli adempimenti.

Brindisi, 17 aprile 2019

Il Presidente estensore: CACUCCI

19C00271

N. 162

Ordinanza del 6 dicembre 2018 della Corte dei conti - Sez. giurisdizionale per la Regione Puglia nel procedimento contabile Stefanizzi Alberto contro Ministero dell'interno, Direzione provinciale del tesoro e Istituto nazionale di previdenza sociale - INPS

Previdenza - Dipendenti pubblici - Personale cessato dal servizio dopo il 3 novembre 1997 ed entro il 31 dicembre 1997 - Differimento al 1° aprile 1998 per l'accesso al pensionamento di anzianità.

- Legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), art. 59, commi 54 e 55; decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale 30 marzo 1998, emanato di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e con il Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali (Programmazione dell'accesso al pensionamento di anzianità dei pubblici dipendenti, ai sensi dell'art. 59, comma 55, della L. 27 dicembre 1997, n. 449), art. 1.

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE PUGLIA

IN COMPOSIZIONE MONOCRATICA

ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso iscritto al n. 15870/PC del registro di segreteria, proposto dal sig. Stefanizzi Alberto (nato a Squinzano il 3 ottobre 1944), rappresentato e difeso dall'avv. Aldo Licci, giusta mandato a margine;

Contro:

Ministero dell'interno, in persona del Ministro *pro tempore*;

Direzione provinciale del tesoro, in persona del direttore *pro tempore*;

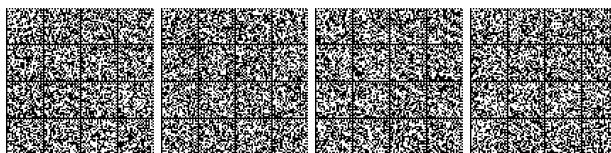
per l'accertamento del diritto a pensione.

e per la condanna al pagamento delle somme dovute, oltre interessi e rivalutazione come per legge;

Udite le parti, come da verbale di causa;

Visto il ricorso in epigrafe;

Esaminati gli atti e la documentazione tutta della causa;



Considerato in fatto

Con atto di ricorso ritualmente depositato e notificato, il sig. Stefanizzi Alberto ha chiesto che sia accertato il proprio diritto a pensione, con decorrenza dal giorno della cessazione dal servizio (30 novembre 1997) e conseguente diritto ad ottenere il pagamento dei ratei previdenziali arretrati e non riscossi — relativi ai mesi di dicembre 1997, gennaio 1998, febbraio 1998 e marzo 1998 — oltre interessi legali e rivalutazione monetaria, previa dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 59, commi 54 e 55, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e dell'art. 1 del D.I. del 30 marzo 1998, per violazione degli articoli 3, 36 e 38 Cost.

Esponde il ricorrente che, in accoglimento della domanda presentata il 19 maggio 1997, la Prefettura della Provincia di Lecce — con decreto emesso in data 12 giugno 1997 — disponeva la cessazione dal servizio dell'interessato con decorrenza dal 30 novembre 1997.

Senonchè, a seguito della entrata in vigore dell'art. 1 decreto-legge n. 375 del 3 novembre 1997, il quale stabiliva la sospensione della applicazione di ogni disposizione di legge, di regolamento e di accordi collettivi che prevedevano il diritto a trattamenti pensionistici di anzianità anticipati rispetto all'età pensionabile o all'età prevista per la cessazione dal servizio in base ai singoli trattamenti fino alla entrata in vigore della legge finanziaria per il 1998, si procedeva da parte della D.P.T. di Lecce alla sospensione dell'ammissione a pagamento della partita di pensione intestata al ricorrente.

Successivamente, era promulgata la legge 27 dicembre 1997, n. 449 (legge finanziaria per il 1998), il cui art. 59, comma 54, confermava quanto disposto dal decreto-legge n. 375/1997. Il successivo comma 55 rinviava ad un decreto del Ministero del lavoro e della previdenza sociale (di concerto con il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica) la determinazione dei termini di accesso al trattamento pensionistico di anzianità, che, per il personale delle Forze armate — compresa l'Arma dei carabinieri, del Corpo della guardia di finanza, delle Forze di polizia ad ordinamento civile e del Corpo nazionale dei vigili — che aveva presentato in data anteriore al 3 novembre 1998 domanda accettata dall'amministrazione di appartenenza per accedere al pensionamento entro il 1998 l'art. 1 del D.I. 30 marzo 1998 stabiliva, a decorrere dal 1° aprile 1998 per i casi di definitiva estinzione del rapporto di lavoro entro il 31 dicembre 1997.

Con nota dell'8 aprile 1998, quindi, la Prefettura della Provincia di Lecce trasmetteva alla Direzione provinciale del tesoro di Lecce i provvedimenti di attribuzione del trattamento provvisorio di pensione a decorrere dal 1° aprile 1998.

Nei motivi di ricorso, si richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 347/97, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 5, lettera b), legge 23 dicembre 1994, n. 724, nella parte in cui è differito al 1° gennaio 1996 il trattamento pensionistico del personale della scuola collocato a riposo dal 1° settembre 1995, anche se il comma 8 riconosceva ai dipendenti del comparto scuola la facoltà di revocare la domanda di pensionamento, pure accettata, allo scopo di evidenziare la irrazionalità, illogicità ed incongruenza intrinseca dell'art. 59 della legge n. 449/1997.

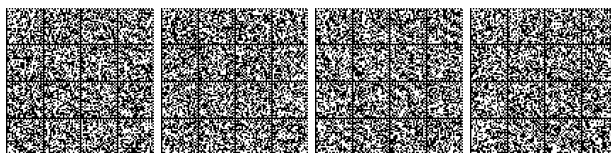
All'odierna udienza, l'avv. Licci ha insistito sulla questione di costituzionalità posta.

DIRITTO

Oggetto del presente giudizio è il riconoscimento del diritto alla pensione di anzianità, a far data dal 30 novembre 1997, con i ratei arretrati e non riscossi limitatamente alle mensilità di dicembre 1977 e gennaio, febbraio, marzo 1998.

La questione di legittimità costituzionale degli articoli 59, commi 54 e 55, legge 27 dicembre 1997, n. 449 e 1 D.I. 30 marzo 1998 sollevata dal ricorrente si appalesa come rilevante, in quanto il presente giudizio non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della presente eccezione, siccome reso evidente dalla ricostruzione dei termini della *res controversa*. Si ripropone, infatti, in termini analoghi la problematica esaminata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 347/1997 del vuoto di quattro mesi della pensione e della retribuzione.

Il dubbio di legittimità costituzionale ricollegabile alla violazione dell'art. 3 Cost. — di cui si dirà a breve — non è superabile, altresì, mediante interpretazione adeguatrice ovvero *secundum constitutionem*, che, come è noto, rappresenta, da almeno due decenni, a partire dalla sentenza n. 456 del 1989, una delle condizioni di ammissibilità dell'incidente di costituzionalità, in quanto la normativa censurata non ha carattere polisenso, operando in maniera chiara e tassativa l'art. 59, comma 54 e 55, legge n. 449/1997 con riferimento ai lavoratori che hanno presentato domanda di accesso alla pensione di anzianità in data anteriore al 3 novembre 1997 e per i quali la domanda sia stata accettata dall'amministrazione di appartenenza, ove previsto.



Deve ricordarsi, infatti, che l'art. 59, comma 54, conferma relativamente al periodo dal 3 novembre 1997, sino alla data di entrata in vigore della legge finanziaria per il 1998, la sospensione delle previgenti norme di legge, regolamento o di accordo collettivo attributive del diritto, con decorrenza nel periodo suindicato, a trattamenti pensionistici di anzianità rispetto all'età pensionabile o all'età prevista per la cessazione dal servizio dai singoli ordinamenti. In tal modo si rendeva definitiva la sospensione già sancita dall'art. 1 del decreto-legge 3 novembre 1997, n. 375, decaduto per mancata conversione e specificamente abrogato, conservando validità agli atti ed ai provvedimenti adottati ed ai provvedimenti adottati e facendo salvi gli effetti prodottisi, dall'art. 63 della legge n. 449/1997.

La questione di legittimità costituzionale, oltre che rilevante, non è manifestamente infondata, in quanto le norme censurate si pongono innanzitutto in irrimediabile contrasto con l'art. 3, comma 1, Cost., inteso quale canone di «ragionevolezza».

Va ricordato che la lettura che la giurisprudenza della Corte costituzionale offre del principio di eguaglianza porta ad enucleare anche un generale principio di «ragionevolezza», rispetto al quale l'affidamento rappresenta una delle possibili figure sintomatiche, come si è scritto in dottrina, sotto il profilo delle conseguenze prodotte dalla sua violazione, rilevando la ragionevolezza allorquando l'affidamento legittimo sia stato frustrato dal legislatore.

La Corte costituzionale ha utilizzato il concetto di legittimo affidamento fin dalla sentenza n. 349 del 1985, che ha riconosciuto la possibilità di variare con legge i trattamenti pensionistici in corso, anche se si tratta di diritti soggettivi perfetti, ma ha chiarito che: «dette disposizioni, però, al pari di qualsiasi precetto legislativo, non possono trasmodare in un regolamento irrazionale ed arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti, frustrando così anche l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, che costituisce elemento fondamentale ed indispensabile dello Stato di diritto» (cfr. sentenza n. 573/1990 e sentenza n. 822/1988).

Anche recentemente la Corte costituzionale ha avuto modo di affermare che «la tutela dell'affidamento non comporta che, nel nostro sistema costituzionale, sia assolutamente interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali modifichino sfavorevolmente la disciplina dei rapporti di durata» con l'unico limite che esse non trasmodino in «un regolamento irrazionale», così arbitrariamente incidendo sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti (sentenza n. 16/2017).

Si può, peraltro, rinvenire nella giurisprudenza costituzionale la tendenza ad affermare un rapporto di proporzionalità diretta tra il passare del tempo e il rafforzamento dell'affidamento: maggiore è il primo, minore sarà la possibilità per il legislatore di incidere «ragionevolmente» sulla posizione giuridica acquisita (cfr. sentenze n. 56/2015 e n. 216/2015).

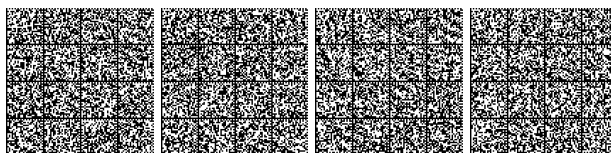
Nel caso in esame, il lasso temporale intercorso fra la disciplina previgente — rappresentata dalla legge n. 335/1995 — e la normativa rappresentata dalla legge, n. 449/1997 e, in rapida successione, dal D.I. 30 marzo 1998, sul «blocco» delle pensioni di anzianità, già anticipato in via provvisoria dall'art. 1 del decreto-legge n. 375/1997, è un sicuro indice del consolidamento della posizione soggettiva vantata dal lavoratore, il quale confidava sulla perdurante validità delle vecchie regole del pensionamento di anzianità.

Ma vi è di più: e cioè, l'assenza di disposizioni transitorie volte a regolare il passaggio tra la vecchia e la nuova normativa, che, invece, caratterizzava la legge n. 335/1995. I nuovi parametri, sintetizzati nella tab. D allegata alla legge n. 449 del 1997 precludono, infatti, ai dipendenti (pubblici e privati) di accedere alla pensione di anzianità secondo il regime transitorio contemplato dalla legge n. 335/1995.

Il legislatore ha, dunque, mancato di predisporre una adeguata tutela a favore di quei soggetti le cui aspettative maturate durante l'iter di formazione progressiva del diritto al trattamento pensionistico avevano raggiunto un elevato livello di consolidamento, tale da dover essere posto al riparo dalla sostituzione dei requisiti previsti dalla legge n. 335/1995.

Pur in mancanza di un obbligo generalizzato di motivazione della legge, in ragione del silenzio serbato in proposito dalla Costituzione, ai fini del sindacato sulla ragionevolezza è importante verificare la *ratio* legis soprattutto dopo la sentenza n. 70 del 2015, seguita a stretto giro dalla sentenza n. 108 del 2016. In entrambe le occasioni, infatti, la Corte costituzionale ha accolto le questioni sollevate dai giudici *a quibus*, rimproverando al legislatore la mancanza di una qualunque «relazione tecnica» circa i supposti risparmi di spesa derivanti dalla normativa censurata. Qui interessa il seguente passaggio argomentativo: i risparmi di spesa non possono essere solo affermati, dovendo altresì essere allegati e giustificati in funzione e in proporzione al sacrificio imposto agli interessi economici lesi dalla norma censurata.

Ed è significativo osservare che il giudice delle leggi riconosca nella sentenza n. 108 del 2016 che tale previsione tecnica, considerate le peculiarità della disciplina presa in esame, sarebbe stata difficilmente configurabile, ma che ciò nonostante la mancanza di qualunque riferimento sul punto non gli impedisca di valutare la proporzione tra i sacrifici imposti all'affidamento del singolo e il beneficio tratto dalle casse pubbliche, rafforzando la censura di incostituzionalità.



Anche nel caso in esame manca una stima dei risparmi di spesa derivanti dalla norma censurata e non sembri una forzatura, quindi, ripetere quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 108 del 2016, secondo cui: «Occorre ricordare che la norma non appare corredata da alcuna relazione tecnica circa i risparmi da conseguire e tale stima sarebbe obiettivamente difficile(...)» (v. 4. del Considerato in diritto, in fine).

Ad avviso di questo giudice, quindi, il diritto alla pensione di anzianità, nei casi di cui sopra, risulta irragionevolmente sacrificato nel nome di esigenze finanziarie non illustrate in dettaglio.

Il giudizio va, quindi, sospeso e gli atti trasmessi alla Corte costituzionale per la conseguente pronuncia.

P.Q.M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dispone la sospensione del giudizio in corso e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la pronuncia sulla questione di legittimità costituzionale di cui in premessa;

Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così provveduto in Bari, nelle Camere di consiglio del 7 luglio 2017 e del 10 luglio 2018.

Il Giudice: RAELI

— — — —

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE PUGLIA

IN COMPOSIZIONE MONOCRATICA

ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso iscritto al n. 15870/PC del registro di segreteria, proposto dal sig. Stefanizzi Alberto (nato a Squinzano il 3 ottobre 1944) rappresentato e difeso dall'avv. Aldo Licci, giusta mandato a margine;

Contro:

Ministero dell'interno, in persona del Ministro *pro tempore*;

Direzione provinciale del tesoro, in persona del direttore *pro tempore*;

I.N.P.S., in persona del legale rappresentante *pro tempore*;

Vista l'ordinanza n. 127/2018, depositata il 6 dicembre 2018, con la quale è stata sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 59, commi 54 e 55, legge 27 dicembre 1997, n. 449, e dell'art. 1 D.I. 30 marzo 1998, disposta la sospensione del presente giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale perché si pronunci sulla predetta questione di legittimità costituzionale;

Atteso che per mero errore materiale è stata omessa nell'intestazione della suddetta ordinanza l'indicazione dell'I.N.P.S., tra le amministrazioni convenute;

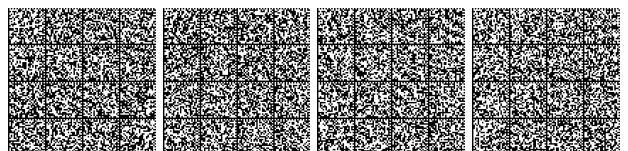
Ritenuto necessario procedere alla rettifica della ordinanza, aggiungendo nella intestazione della ordinanza n. 127/2018 il riferimento all'I.N.P.S.;

Dispone che la ordinanza n. 127/2018 sia rettificata nel senso di inserire l'I.N.P.S. tra le amministrazioni convenute;

Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia comunicata alla cancelleria della Corte costituzionale.

Così provveduto in Bari, il 1° luglio 2019

Il Giudice: RAELI



N. 163

Ordinanza del 30 aprile 2019 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto dalla Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Massa Carrara contro Presidente del Consiglio dei ministri e altri.

Amministrazione pubblica - Camere di commercio - Legge delega al Governo sul riordino delle funzioni e del finanziamento delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura - Decreto legislativo di attuazione - Previsione del parere, anziché dell'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, nell'adozione del decreto legislativo.

- Legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), art. 10; decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 (Attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), art. 3.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

SEZIONE TERZA TER

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 9503 del 2018, proposto da:

Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Massa Carrara, rappresentata e difesa dall'avvocato Domenico Iaria, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, corso V. Emanuele II, 18;

Contro:

Presidenza del Consiglio dei ministri;

Ministero dello sviluppo economico, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti:

Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Lucca;

Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Pisa;

Commissario *ad acta* per la costituzione della Camera di commercio della Toscana nord ovest;

Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura della Toscana nord ovest;

Unione italiana delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura - Unioncamere, rappresentata e difesa dall'avvocato Federico Tedeschini, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, largo Messico, 7;

per l'annullamento, previa sospensione cautelare, del decreto del Ministro dello sviluppo economico 16 febbraio 2018, registrato dalla Corte dei conti in data 28 febbraio 2018, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* 9 marzo 2018, n. 57, e degli atti presupposti e consequenziali, ed in particolare delle determinazioni del Commissario *ad acta* numeri 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7 del 2018 e della deliberazione del Consiglio dei ministri dell'8 febbraio 2018;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dello sviluppo economico e dell'Unione italiana delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura - Unioncamere;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 30 gennaio 2019 il dott. Antonino Masaracchia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

FATTO

1. Con il ricorso in epigrafe la Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Massa Carrara, in persona del presidente *pro tempore*, ha impugnato il decreto ministeriale 16 febbraio 2018 (recante «Riduzione del numero delle camere di commercio mediante accorpamento, razionalizzazione delle sedi e del personale»), nonché i relativi atti connessi, nella parte in



cui, in attuazione dell'art. 3 del decreto legislativo n. 219 del 2016, recependo la proposta avanzata da Unioncamere (delibera del 30 maggio 2017), ha disposto l'accorpamento delle Camere di commercio di Massa Carrara, di Lucca e di Pisa, individuando in Viareggio la sede del nuovo ente.

Il decreto ministeriale impugnato è identico al decreto ministeriale 8 agosto 2017, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 19 settembre 2017, e sostituito dopo la pronuncia della Corte costituzionale (sentenza n. 261 del 2017, depositata il 13 dicembre 2017) che ha dichiarato «l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4 del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 [...], nella parte in cui stabilisce che il decreto del Ministro dello sviluppo economico dallo stesso previsto deve essere adottato sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, anziché previa intesa con detta Conferenza».

A seguito della detta pronuncia il Ministero sottoponeva alla Conferenza Stato-regioni un nuovo schema di decreto, analogo al precedente, ai fini del raggiungimento dell'intesa con gli enti regionali. La Conferenza, dopo un primo rinvio nella seduta del 21 dicembre 2017, esaminava il testo nella seduta dell'11 gennaio 2018: in tale occasione varie regioni formulavano obiezioni a seguito delle quali il verbale della seduta recava l'indicazione della «mancata intesa».

Successivamente, appurato il mancato raggiungimento di un'intesa, il Consiglio dei ministri, nella seduta dell'8 febbraio 2018, ai sensi dell'art. 3, comma 3, del decreto legislativo n. 281 del 1997, autorizzava il Ministro dello sviluppo economico ad adottare il citato decreto.

2. Avverso il citato decreto ministeriale 16 febbraio 2018 la Camera di commercio di Massa Carrara ha articolato le seguenti doglianze:

illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, della legge n. 124 del 2015 e del decreto legislativo n. 219 del 2016, nella sua interezza, per violazione del principio di leale collaborazione (articoli 5 e 120 Cost.) in quanto non è stata prevista l'intesa con la Conferenza unificata e/o con la Conferenza Stato regioni;

illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, del decreto legislativo n. 219 del 2016, per violazione dell'art. 76 Cost., per esercizio della delega attraverso un subordinato atto amministrativo, pur in presenza di una riforma ordinamentale;

violazione della legge n. 580 del 1993, come modificata dal decreto legislativo n. 219 del 2016, e in particolare dei suoi articoli 1 e 2, nonché dell'art. 10 della legge n. 124 del 2015 e del decreto legislativo n. 219 del 2016, anche con particolare riferimento agli articoli 3 e 4, per assenza di adeguate garanzie di rappresentanza territoriale; eccesso di potere per contraddittorietà, irrazionalità ed illogicità manifesta;

violazione e/o falsa applicazione della legge n. 580 del 1993 e, in particolare, dell'art. 12, commi 2, 3 e 4, come modificata dal decreto legislativo n. 219 del 2016, in relazione alle modalità di composizione del collegio della nuova Camera di commercio;

violazione e/o falsa applicazione, da parte del decreto ministeriale 16 febbraio 2018, dell'art. 3, comma 4, del decreto legislativo n. 219 del 2016, come modificato a seguito della sentenza n. 261 del 2017 della Corte costituzionale, nonché del decreto legislativo n. 281 del 1997 e, in particolare, dell'art. 3, comma 3, relativamente alla mancata intesa tra lo Stato e le regioni ed alle modalità per il suo superamento; eccesso di potere per sviamento di potere, assenza di adeguata motivazione e, in ogni caso, per sua illogicità e irrazionalità manifeste; Eccesso di potere della delibera del Consiglio dei ministri dell'8 febbraio 2018;

violazione e/o falsa applicazione dell'art. 1, comma 1, del decreto legislativo n. 219 del 2016, in relazione alla nomina del Commissario *ad acta*; eccesso di potere;

incompetenza relativa per l'adozione del decreto ministeriale, incidente su una riforma ordinamentale in una fase di ordinaria amministrazione.

3. Si sono costituiti in giudizio il Ministero dello sviluppo economico, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e l'Unione italiana delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura - Unioncamere, in persona del presidente *pro tempore*, chiedendo il rigetto del ricorso.

Alla pubblica udienza del 30 gennaio 2019 la causa è stata trattenuta in la decisione.

Rilievo della questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge n. 124 del 2015 e dell'art. 3 del decreto legislativo n. 219 del 2016.

4. In virtù dell'art. 10 della legge n. 124 del 2015, è stata conferita delega al Governo per l'emanazione di un decreto legislativo per la riforma dell'organizzazione, delle funzioni e del finanziamento delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, anche mediante la modifica della legge n. 580 del 1993 ed il conseguente riordino delle disposizioni che regolano la relativa materia.

Segnatamente l'art. 10, comma 1, lettera b, della legge n. 124 del 2015 prevede che il legislatore delegato possa procedere alla «ridefinizione delle circoscrizioni territoriali, con riduzione del numero dalle attuali 105 a non più di 60 mediante accorpa-



mento di due o più camere di commercio; possibilità di mantenere la singola camera di commercio non accorpata sulla base di una soglia dimensionale minima di 75.000 imprese e unità locali iscritte o annotate nel registro delle imprese, salvaguardando la presenza di almeno una camera di commercio in ogni regione, prevedendo la istituibilità di una camera di commercio in ogni provincia autonoma e città metropolitana e, nei casi di comprovata rispondenza a indicatori di efficienza e di equilibrio economico, tenendo conto delle specificità geo-economiche dei territori e delle circoscrizioni territoriali di confine, nonché definizione delle condizioni in presenza delle quali possono essere istituite le unioni regionali o interregionali».

L'esercizio della delega (art. 10, comma 2, cit.) doveva avvenire su proposta del Ministro dello sviluppo economico e, tra altro, «previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281».

Il Governo, «sentita la Conferenza Unificata in data 29 settembre 2016», emanava il decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219, il quale all'art. 3 («Riduzione del numero delle camere di commercio mediante accorpamento, razionalizzazioni delle sedi e del personale»), introduceva una procedura per l'emanazione di un decreto ministeriale che avrebbe dovuto realizzare la riduzione del numero delle Camere di commercio prevista nella legge di delega. In particolare era stabilito che Unioncamere (Unione italiana delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura) dovesse trasmettere al Ministero una propria proposta di accorpamento, sulla base di criteri desunti dalla legge di delega o introdotti direttamente dal decreto legislativo, contemplando anche «un piano complessivo di razionalizzazione delle sedi delle singole Camere di commercio nonché delle Unioni regionali, con individuazione di una sola sede per ciascuna nuova Camera di commercio e con razionalizzazione delle sedi secondarie e delle sedi distaccate» (art. 3, comma 2, lettera a, del decreto legislativo n. 219 del 2016).

Sulla base della proposta di Unioncamere, il Ministero dello sviluppo economico ha da ultimo adottato il decreto ministeriale 16 febbraio 2018, a seguito dell'*iter* procedimentale sopra riportato; in virtù del citato decreto è stato disposto, tra l'altro, l'accorpamento delle Camere di commercio di Massa Carrara, di Lucca e di Pisa, con sede del nuovo ente in Viareggio, avverso il quale la ricorrente propone l'impugnativa in epigrafe.

Alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale e per i motivi che si esporranno *infra*, questo Tribunale amministrativo regionale dubita della legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge n. 124 del 2015 (norma di delega) e dell'art. 3 del decreto legislativo n. 219 del 2016 (norma delegata) ed intende pertanto sottoporli al sindacato della Corte costituzionale, per violazione del principio di leale collaborazione Stato-regioni nell'esercizio della funzione legislativa (articoli 5, 117, 120 Cost.).

Sulla rilevanza della questione di costituzionalità.

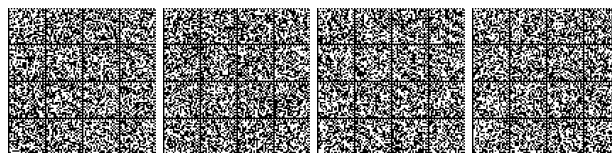
5. La questione di costituzionalità è rilevante in quanto, come innanzi accennato, il decreto ministeriale 16 febbraio 2018 oggetto di gravame viene adottato in diretta applicazione dell'art. 3 del decreto legislativo n. 219 del 2016, a sua volta emanato in ragione della delega contenuta nell'art. 10 della legge n. 124 del 2015, disposizioni della cui legittimità costituzionale si dubita.

Ne consegue che evidentemente l'eventuale declaratoria di illegittimità delle disposizioni legislative non solo influirebbe sulla disciplina in base alla quale giudicare la legittimità del decreto ministeriale impugnato ma farebbe venire meno, integralmente, la base legislativa che disciplina e legittima il contestato accorpamento delle Camere di commercio di Massa Carrara, di Lucca e di Pisa.

Peraltro la rilevanza è ribadita dalla circostanza che, mediante uno dei motivi di doglianza proposti dalla Camera ricorrente (in specie, il primo), si è dedotto che il legislatore delegante, al fine di correttamente coinvolgere le regioni nel procedimento di revisione e di accorpamento delle camere di commercio, non avrebbe dovuto prevedere il modulo del «semplice parere», bensì quello dell'intesa, analogamente a quanto già chiarito dalla sentenza n. 251 del 2016 della Corte costituzionale: «se l'intesa è costituzionalmente necessaria per l'adozione del decreto ministeriale attuativo del decreto legislativo, a maggior ragione essa è imprescindibile, per così dire a monte, per l'adozione del decreto legislativo attuativo della legge delega» (così l'atto introduttivo, pag. 10).

Di conseguenza, costituendo l'illegittimità del decreto ministeriale impugnato l'oggetto del *petitum* del presente giudizio *a quo*, la risoluzione della questione di costituzionalità relativa alla normativa primaria, sulla base della quale è stato adottato il decreto ministeriale, è presupposto necessario per la pronuncia definitiva di questo giudice.

La questione non può peraltro, ad avviso del collegio, ritenersi irrilevante in base alla tesi delle parti resistenti secondo la quale il principio di leale collaborazione sarebbe stato sostanzialmente rispettato dato che il decreto ministeriale in questione è stato emanato al termine di una procedura di intesa, conclusa peraltro non con un effettivo accordo ma solo con la deliberazione del Consiglio dei ministri, assunta ai sensi dell'art. 3, comma 3, del decreto legislativo n. 281 del 1997. Difatti, è necessario distinguere la necessità dell'intesa in sede di adozione del decreto ministeriale, prevista dalla normativa delegata e sul quale non vi è censura di incostituzionalità, dall'omessa previsione legislativa dell'intesa, con riferimento all'emanazione del decreto legislativo sulla cui base è stato poi adottato il decreto ministeriale attuativo. La legge-delega ha previsto, su quest'ultimo piano, l'acquisizione del mero parere della Conferenza unificata, e il vizio di tale previsione, nella parte in cui non si è richiesta viceversa l'intesa, non è stato sanato né legislativamente, né di fatto, essendo pacifico che il Governo non abbia neppure ricercato



l'intesa con il sistema regionale ai fini dell'adozione del decreto legislativo n. 219 del 2016. Ciò ha comportato che la proposta di accorpamento di Unioncamere, di cui il decreto ministeriale impugnato è attuazione, sia stata formulata sulla base di criteri legislativi contenuti nel decreto legislativo n. 219 del 2016 vincolanti, e come tali sottratti all'apprezzamento sia del proponente, sia, in particolare, delle autonomie regionali, quando queste ultime sono state coinvolte ai fini dell'intesa sul solo decreto ministeriale. La partecipazione del sistema regionale all'elaborazione delle linee guida fondanti ai fini dell'accorpamento è perciò del tutto mancata, con la conseguenza che la leale collaborazione ha potuto manifestarsi solo per la minima parte del decreto ministeriale non pregiudicata dai criteri normativi formulati dal decreto legislativo n. 219 del 2016.

Parimenti, la questione non può essere considerata irrilevante in base alla tesi della resistente Unioncamere secondo cui la Camera di commercio ricorrente non avrebbe interesse a far valere il pur lamentato vizio costituzionale, trattandosi di «questioni che presentano come unico soggetto interessato a sollevare un'ipotetica q/c proprio la Regione» (*cfi*: la memoria di Unioncamere depositata l'8 settembre 2018, pag. 9). Al contrario, è fermo parere del Collegio che la Camera di commercio ricorrente ha interesse a dedurre il prospettato vizio di costituzionalità (che, in effetti, essa ha dedotto) proprio perché, all'esito di un'eventuale pronuncia di incostituzionalità, cadrebbe tutto il decreto legislativo delegato e, con esso, il censurato accorpamento tra Camere di commercio.

Sulla non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità.

6. La Corte costituzionale, in giudizio avviato in via principale, con sentenza 13 dicembre 2017, n. 261, ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, del decreto legislativo n. 219 del 2016. L'illegittimità è stata dichiarata perché l'art. 3, comma 4, cit. disponeva che il decreto ministeriale per il riordino delle Camere di commercio fosse emanato previa acquisizione del parere della Conferenza permanente Stato-Regioni, anziché previa intesa con la stessa Conferenza, in violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e regioni.

Veniva avanzato in tale sede anche il tema dell'illegittimità della norma di delega (art. 10, comma 1, della legge n. 124 del 2015); tale questione veniva dichiarata inammissibile per tardività essendo superato il termine perentorio di sessanta giorni stabilito dall'art. 127, secondo comma, Cost.

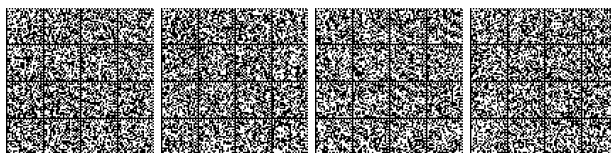
In assenza di termini per il giudizio incidentale di legittimità, questo Collegio, ritiene di dover riproporre la medesima questione, dichiarata inammissibile, in quanto non manifestamente infondata alla luce dell'orientamento assunto dalla giurisprudenza costituzionale (come indicato dalla stessa Corte costituzionale, con riferimento proprio all'argomento in oggetto, «i principi che consentono di dare corretta soluzione alla questione sono desumibili dalla sentenza n. 251 del 2016» *cfi*: punto 2.6.4 della sentenza n. 261 del 2017).

Ritiene dunque il Collegio che le censure di incostituzionalità possano rivolgersi sia alle disposizioni di delega che, per illegittimità derivata, alla legislazione delegata. La giurisprudenza costituzionale ha infatti già ritenuto ammissibile l'impugnazione della norma di delega, allo scopo di censurare le modalità di attuazione della leale collaborazione tra Stato e regioni ed al fine di ottenere che il decreto delegato sia emanato previa intesa anziché previo parere in sede di Conferenza (Corte cost., sentenza n. 251 del 2016).

Ricorrono poi i presupposti oggettivi per far valere il principio di leale collaborazione stante l'oggetto della riforma ordinamentale; che il riassetto generale della disciplina Camere di commercio sia materia ripartita tra prerogative statali e regionali è stato già chiaramente affermato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 261 del 2017, punto 12.1.1), in quanto il catalogo dei compiti svolti da questi enti è riconducibile a competenze sia esclusive dello Stato, sia concorrenti e residuali delle regioni; in questo settore le competenze di ciascun soggetto appaiono inestricabilmente intrecciate.

Risultano infatti numerosi i profili in cui la riforma statale tocca attribuzioni legislative regionali stante la competenza generale spettante alle Camere di commercio e tenuto conto che le principali materie riferibili all'economia ed alle attività produttive (agricoltura, industria, artigianato, commercio, turismo) possono essere ascritte anche alla competenza regionale.

Peraltro l'attività delle Camere di commercio appare riconducibile alla nozione di «sviluppo economico», nozione che costituisce una espressione di sintesi che comprende e rinvia ad una pluralità di materie attribuite *ex art.* 117 Cost. «sia alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, sia a quella concorrente, sia a quella residuale» (sentenza Corte costituzionale n. 165 del 2007); ne deriva che, se pure l'esistenza di esigenze di carattere unitario legittima l'avocazione allo Stato della potestà normativa per la disciplina degli enti camerali, resta ferma la necessità del rispetto del principio di leale collaborazione, mediante lo strumento dell'intesa (*cfi*: sentenze Corte costituzionale n. 251 del 2016, n. 165 del 2007 e n. 214 del 2006). In tale prospettiva infatti quando il legislatore delegato intende riformare istituti ed enti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa tra Stato e autonomie (*cfi*: sentenza n. 251 del 2016, cit., punto 3).



Ne deve essere tratta la conseguenza che – posto che l'attività delle Camere di commercio incide su molteplici competenze, alcune anche di attribuzione regionale ex art. 117 Cost. – la riforma legislativa doveva concretizzarsi «nel rispetto del principio di leale collaborazione, indispensabile in questo caso a guidare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie» (cfr: sentenza n. 261 del 2017, cit., le cui argomentazioni nella medesima appaiono analogicamente applicabili alla questione sollevata).

In ragione di ciò il modulo ordinario di espressione della leale collaborazione va identificato nell'intesa presso la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province «contraddistinta da una procedura che consenta lo svolgimento di genuine trattative e garantisca un reale coinvolgimento» (sentenza n. 261 del 2017, cit.).

In conclusione, stante la natura delle materie incise dalle disposizioni censurate, attenendo le stesse a competenze statali e regionali inestricabilmente connesse, la norma di delega (art. 10, comma 2, della legge n. 124 del 2015) avrebbe dovuto prevedere – come presupposto per l'esercizio della delega – l'intesa in sede di Conferenza Stato regioni, istituito «cardine della leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati, adottati dal Governo sulla base dell'art. 76 Cost.» i quali «finiscono, infatti, con l'essere attratti nelle procedure di leale collaborazione, in vista del pieno rispetto del riparto costituzionale delle competenze» (sentenza n. 251 del 2016, cit., dove si evidenzia che «il luogo idoneo di espressione della leale collaborazione è stato correttamente individuato dalla norma nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Il modulo della stessa, tenuto conto delle competenze coinvolte, non può invece essere costituito dal parere, come stabilito dalla norma, ma va identificato nell'intesa»).

L'illegittimità della disposizione delegante (art. 10 della legge n. 124 del 2015) si ripercuote, in via immediata e derivata per le stesse ragioni ora evidenziate, sulla legittimità costituzionale della norma delegata (art. 3 del decreto legislativo n. 219 del 2016) in forza della quale è stato adottato il decreto ministeriale 16 febbraio 2018, oggetto del presente giudizio.

Va, quindi, dichiarata rilevante e non manifestamente infondata la descritta questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, e dell'art. 3 del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219, per violazione del principio di leale collaborazione nella funzione legislativa di cui agli articoli 5, 117, 120 Cost., poiché prevedono che l'esercizio delegato della potestà legislativa sia condotto all'esito di un procedimento nel quale l'interlocuzione fra Stato e regioni si realizzi (e si è realizzata) nella forma inadeguata del parere e non già attraverso l'intesa in sede di Conferenza-Stato regioni.

Ciò posto, il presente giudizio va sospeso e gli atti processuali trasmessi alla Corte costituzionale.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, Sezione terza-ter,

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, e dell'art. 3 decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219, nella parte in cui prevede il parere, anziché l'intesa, con riferimento al principio di leale collaborazione, nei termini evidenziati in parte motiva;

dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

sospende il giudizio in corso;

dispone che, a cura della segreteria, la presente ordinanza venga notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 30 gennaio 2019 con l'intervento dei magistrati:

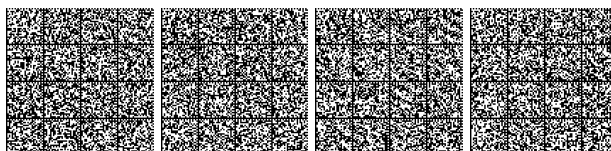
Giampiero Lo Presti, Presidente;

Maria Grazia Vivarelli, consigliere;

Antonino Masaracchia, consigliere, estensore.

Il Presidente: LO PRESTI

L'estensore: MASARACCHIA



N. 164

*Ordinanza del 27 marzo 2019 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio
sul ricorso proposto dalla Regione Piemonte contro Ministero dello sviluppo economico e altri*

Amministrazione pubblica - Camere di commercio - Legge delega al Governo sul riordino delle funzioni e del finanziamento delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura - Decreto legislativo di attuazione - Previsione del parere, anziché dell'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, nell'adozione del decreto legislativo.

- Legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), art. 10; decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 (Attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), art. 3.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

SEZIONE TERZA TER

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 10650 del 2018, proposto da:

Regione Piemonte, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giovanna Scollo ed Emanuela Romanelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Romanelli in Roma, via Giulio Cesare 14;

contro: Ministero dello sviluppo economico, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti:

Unioncamere - Unione italiana delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Alfonso Celotto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Emilio de' Cavalieri n. 11;

Camera di commercio di Biella, Camera di commercio di Vercelli, Camera di commercio di Novara, Camera di commercio di Verbano Cusio Ossola, Unione regionale camere di commercio, non costituiti in giudizio;

dott. Giampiero Masera, commissario *ad acta* per l'accorpamento delle Camere di commercio di Biella, Vercelli, Novara e Verbano Cusio Ossola, non costituito in giudizio;

per l'annullamento del decreto ministeriale 16 febbraio 2018 del MISE, recante «rideterminazione delle circoscrizioni territoriali, istituzione di nuove camere di commercio, e determinazione in materia di razionalizzazione delle sedi e del personale», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 579 del 9 marzo 2018, nella parte in cui ha accorpato la Camera di commercio del Verbano Cusio Ossola a quelle di Biella, Vercelli e Novara;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

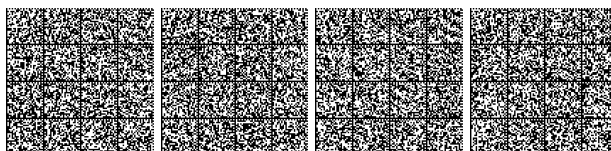
Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero dello sviluppo economico e di Unioncamere - Unione italiana delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 30 gennaio 2019 il dott. Luca De Gennaro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

FATTO

La Regione Piemonte con il ricorso in epigrafe ha impugnato il decreto ministeriale 16 febbraio 2018 nella parte in cui, in attuazione dell'art. 3 decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 recependo la proposta avanzata da Unioncamere (delibera del 30 maggio 2017), dispone l'accorpamento della Camera di commercio del Verbano Cusio Ossola con quelle di Biella, Vercelli e Novara.



Il decreto ministeriale impugnato è identico al decreto ministeriale 8 agosto 2017, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 19 settembre 2017, e sostituito dopo la pronuncia della Corte costituzionale (sentenza n. 261/2017, depositata il 13 dicembre 2017) che ha dichiarato «l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4 del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 [...], nella parte in cui stabilisce che il decreto del Ministro dello sviluppo economico dallo stesso previsto deve essere adottato sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, anziché previa intesa con detta Conferenza».

A seguito della detta pronuncia il Ministero sottoponeva alla Conferenza Stato-regioni un nuovo schema di decreto, analogo al precedente, ai fini del raggiungimento dell'intesa con gli enti regionali. La Conferenza, dopo un primo rinvio nella seduta del 21 dicembre 2017, esaminava il testo nella seduta dell'11 gennaio 2018: in tale occasione varie Regioni formulavano obiezioni a seguito delle quali il verbale della seduta recava l'indicazione della «mancata intesa».

Successivamente, appurato il mancato raggiungimento di un'intesa, il Consiglio dei ministri, nella seduta dell'8 febbraio 2018, ai sensi dell'art. 3, terzo comma, del decreto legislativo n. 281/1997 autorizzava il Ministro dello sviluppo economico ad adottare il citato decreto.

Avverso il citato decreto ministeriale 16 febbraio 2018 la Regione Piemonte articola le seguenti doglianze:

illegittimità per violazione dei principi in materia di intesa tra Stato e regioni;

illegittimità per difetto di motivazione e carenza di istruttoria.

La ricorrente denuncia quindi, sotto plurimi profili, la violazione delle disposizioni in tema di accorpamento e razionalizzazione delle camere di commercio, e in particolare la violazione dei principi stabiliti per l'attuazione della riforma con riferimento al principio di leale collaborazione tra Stato e regioni.

Si sono costituiti il Ministero dello sviluppo economico ed Unioncamere, per resistere all'accoglimento del ricorso.

All'udienza pubblica del 30 gennaio 2019 il ricorso è stato trattenuto per la decisione.

Rilievo della questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, legge n. 124/2015 e dell'art. 3 decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219.

In virtù dell'art. 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124 è stata conferita delega al Governo per l'emanazione di un decreto legislativo per la riforma dell'organizzazione, delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, anche mediante la modifica della legge 29 dicembre 1993, n. 580 e il conseguente riordino delle disposizioni che regolano la relativa materia.

Segnatamente l'art. 10, primo comma, lettera *b*), legge n. 124/2015 prevede che il legislatore delegato possa procedere alla «ridefinizione delle circoscrizioni territoriali, con riduzione del numero dalle attuali 105 a non più di 60 mediante accorpamento di due o più camere di commercio; possibilità di mantenere la singola camera di commercio non accorpata sulla base di una soglia dimensionale minima di 75.000 imprese e unità locali iscritte o annotate nel registro delle imprese, salvaguardando la presenza di almeno una camera di commercio in ogni regione, prevedendo la istituibilità di una camera di commercio in ogni provincia autonoma e città metropolitana e, nei casi di comprovata rispondenza a indicatori di efficienza e di equilibrio economico, tenendo conto delle specificità geo-economiche dei territori e delle circoscrizioni territoriali di confine, nonché definizione delle condizioni in presenza delle quali possono essere istituite le unioni regionali o interregionali».

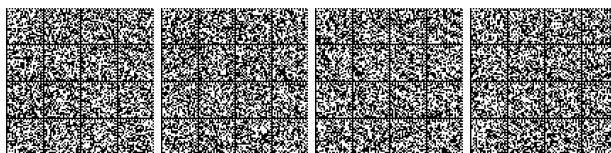
L'esercizio della delega (art. 10, comma 2 cit.) doveva avvenire su proposta del Ministro dello sviluppo economico e, tra altro, «previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281».

Il Governo, «sentita la Conferenza Unificata in data 29 settembre 2016», emanava il decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219, il quale all'art. 3 («Riduzione del numero delle camere di commercio mediante accorpamento, razionalizzazioni delle sedi e del personale»), introduceva una procedura per l'emanazione di un decreto ministeriale che avrebbe dovuto realizzare la riduzione del numero delle Camere di commercio prevista nella legge di delega.

In particolare era stabilito che Unioncamere (Unione italiana delle camere di commercio industria artigianato e agricoltura) dovesse trasmettere al Ministero una propria proposta di accorpamento, sulla base di criteri desunti dalla legge di delega o introdotti direttamente dal decreto legislativo, contemplando anche «un piano complessivo di razionalizzazione delle sedi delle singole Camere di commercio nonché delle Unioni regionali, con individuazione di una sola sede per ciascuna nuova Camera di commercio e con razionalizzazione delle sedi secondarie e delle sedi distaccate».

Sulla base della proposta di Unioncamere, il Ministero dello sviluppo economico ha da ultimo adottato il decreto ministeriale 16 febbraio 2018, a seguito dell'*iter* procedimentale sopra riportato; in virtù del citato decreto è stato disposto, tra l'altro, l'accorpamento camerale avverso il quale la ricorrente propone l'impugnativa in epigrafe.

Alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale e per i motivi che si esporranno, questo Tribunale dubita della legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (norma di delega) e dell'art. 3 decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 (norma delegata) ed intende pertanto sottoporli al sindacato della Corte costituzionale, per violazione del principio di leale collaborazione Stato-Regioni nell'esercizio della funzione legislativa (articoli 5, 117, 120 Cost.).



Sulla rilevanza della questione di costituzionalità.

La questione di costituzionalità ha carattere rilevante in quanto, come innanzi accennato, il decreto ministeriale 16 febbraio 2018 oggetto di gravame viene adottato in diretta applicazione dell'art. 3 decreto legislativo n. 219/2016, a sua volta emanato in ragione della delega contenuta nell'art. 10, legge n. 124/2015, disposizioni della cui legittimità costituzionale si dubita.

Ne consegue che l'eventuale declaratoria di illegittimità delle disposizioni legislative non solo influirebbe sulla disciplina in base alla quale giudicare la legittimità del decreto ministeriale impugnato ma farebbe venire meno, integralmente, la base legislativa che disciplina e legittima il contestato accorpamento camerale.

Di conseguenza, la risoluzione della questione di costituzionalità relativa alla disciplina avente forza di legge, sulla base della quale è stato adottato il richiamato decreto ministeriale, è presupposto necessario per la pronuncia definitiva di questo giudice.

Sulla non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità.

La Corte costituzionale, in giudizio avviato in via principale, con sentenza 13 dicembre 2017, n. 261, ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, quarto comma, del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219.

L'illegittimità veniva dichiarata perché l'art. 3, quarto comma, cit. disponeva che il decreto ministeriale per il riordino delle camere di commercio fosse emanato previa acquisizione del parere della Conferenza permanente Stato-regioni, anziché previa intesa con la stessa Conferenza, in violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e regioni.

Veniva avanzato in tale sede anche il tema dell'illegittimità della norma di delega (cit. art. 10, primo comma, legge n. 124/2015); tale questione veniva dichiarata inammissibile per tardività essendo superato il termine perentorio di sessanta giorni stabilito dall'art. 127, secondo comma, Cost.

In assenza di termini per il giudizio incidentale di legittimità, questo Collegio, ritiene di dover riproporre la medesima questione, dichiarata inammissibile, in quanto non manifestamente infondata alla luce dell'orientamento assunto dalla giurisprudenza costituzionale (come indicato dalla stessa Corte costituzionale, con riferimento proprio all'argomento in oggetto, «i principi che consentono di dare corretta soluzione alla questione sono desumibili della sentenza n. 251 del 2016» *cf.* punto 2.6.4 sentenza n. 261/2017).

Ritiene dunque il Collegio che le censure di incostituzionalità possano rivolgersi sia alle disposizioni di delega che, per illegittimità derivata, alla legislazione delegata. La giurisprudenza costituzionale ha infatti già ritenuto ammissibile l'impugnazione della norma di delega, allo scopo di censurare le modalità di attuazione della leale collaborazione tra Stato e regioni ed al fine di ottenere che il decreto delegato sia emanato previa intesa anziché previo parere in sede di Conferenza (Corte cost. sentenza n. 251 del 2016).

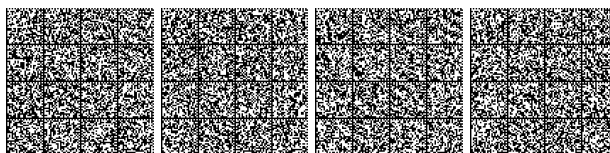
Ricorrono poi i presupposti oggettivi per far valere il principio di leale collaborazione stante l'oggetto della riforma ordinamentale; che il riassetto generale della disciplina Camere di commercio sia materia ripartita tra prerogative statali e regionali è stato già chiaramente affermato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 261/2017 punto 12.1.1) in quanto il catalogo dei compiti svolti da questi enti è riconducibile a competenze sia esclusive dello Stato, sia concorrenti e residuali delle regioni; in questo settore le competenze di ciascun soggetto appaiono inestricabilmente intrecciate.

Risultano infatti numerosi i profili in cui la riforma statale tocca attribuzioni legislative regionali stante la competenza generale spettante alle camere di commercio e tenuto conto che le principali materie riferibili all'economia ed alle attività produttive (agricoltura, industria, artigianato, commercio, turismo) possono essere ascritte anche alla competenza regionale.

Peraltro l'attività delle camere di commercio appare riconducibile alla nozione di «sviluppo economico», nozione che costituisce una espressione di sintesi che comprende e rinvia ad una pluralità di materie attribuite *ex art.* 117 Costituzione «sia alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, sia a quella concorrente, sia a quella residuale» (sentenza Corte costituzionale n. 165 del 2007); ne deriva che, se pure l'esistenza di esigenze di carattere unitario legittima l'avocazione allo Stato della potestà normativa per la disciplina degli enti camerali, resta ferma la necessità del rispetto del principio di leale collaborazione, mediante lo strumento dell'intesa (*cf.* sentenze Corte costituzionale n. 251 del 2016, n. 165 del 2007, n. 214 del 2006). In tale prospettiva infatti quando il legislatore delegato intende riformare istituti ed enti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa tra Stato e autonomie (*cf.* sentenza n. 251/2016 cit. punto 3).

Ne deve essere tratta la conseguenza che — posto che l'attività delle camere di commercio incide su molteplici competenze, alcune anche di attribuzione regionale *ex art.* 117 Cost. — la riforma legislativa doveva concretizzarsi «nel rispetto del principio di leale collaborazione, indispensabile in questo caso a guidare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie» (*cf.* sentenza n. 261/2017 cit., le cui argomentazioni nella medesima appaiono analogicamente applicabili alla questione sollevata).

In ragione di ciò il modulo ordinario di espressione della leale collaborazione va identificato nell'intesa presso la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province «contraddistinta da una procedura che consenta lo svolgimento di genuine trattative e garantisca un reale coinvolgimento» (sentenza n. 261/2017 cit.).



Va peraltro distinta, ad avviso del Collegio, la necessità dell'intesa in sede di adozione del decreto ministeriale, prevista dalla normativa delegata, dall'omessa previsione legislativa dell'intesa, con riferimento all'emanazione del decreto legislativo sulla cui base è stato poi adottato il decreto ministeriale attuativo. La legge delega ha previsto, su quest'ultimo piano, l'acquisizione del mero parere della Conferenza unificata, e il vizio di tale previsione, nella parte in cui non si è richiesta viceversa l'intesa, non è stato sanato né legislativamente, né di fatto, essendo pacifico che il Governo non abbia neppure ricercato l'intesa con il sistema regionale ai fini dell'adozione del decreto legislativo n. 219 del 2016. Ciò ha comportato che la proposta di accorpamento di Unioncamere, di cui il decreto ministeriale impugnato è attuazione, sia stata formulata sulla base di criteri legislativi contenuti nel decreto legislativo n. 219 del 2016 vincolanti, e come tali sottratti all'apprezzamento sia del proponente, sia, in particolare, delle autonomie regionali, quando queste ultime sono state coinvolte ai fini dell'intesa sul solo decreto ministeriale. La partecipazione del sistema regionale all'elaborazione delle linee guida fondanti ai fini dell'accorpamento è perciò del tutto mancata, con la conseguenza che la leale collaborazione ha potuto manifestarsi solo per la minima parte del decreto ministeriale non pregiudicata dai criteri normativi formulati dal decreto legislativo n. 219 del 2016.

In conclusione stante la natura delle materie incise dalle disposizioni censurate, attenendo le stesse a competenze statali e regionali inestricabilmente connesse, la norma di delega (art. 10, comma 2, della legge 7 agosto 2015, n. 124) avrebbe dovuto prevedere — come presupposto per l'esercizio della delega — l'intesa in sede di Conferenza Stato-regioni, istituto «cardine della leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati, adottati dal Governo sulla base dell'art. 76 Cost.» i quali «finiscono, infatti, con l'essere attratti nelle procedure di leale collaborazione, in vista del pieno rispetto del riparto costituzionale delle competenze» (sentenza n. 251/2016 cit., dove si evidenzia che «il luogo idoneo di espressione della leale collaborazione è stato correttamente individuato dalla norma nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Il modulo della stessa, tenuto conto delle competenze coinvolte, non può invece essere costituito dal parere, come stabilito dalla norma, ma va identificato nell'intesa»).

L'illegittimità della disposizione delegante (art. 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124) si ripercuote, in via immediata ed derivata per le stesse ragioni ora evidenziate, sulla legittimità costituzionale della norma delegata (art. 3, decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219) in forza della quale è stato adottato il decreto ministeriale 16 febbraio 2018, oggetto del giudizio *a quo*.

Va, quindi, dichiarata rilevante e non manifestamente infondata la descritta questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, e dell'art. 3 decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 per violazione del principio di leale collaborazione nella funzione legislativa di cui agli articoli 5, 117, 120 Cost., poiché prevedono che l'esercizio delegato della potestà legislativa sia condotto all'esito di un procedimento nel quale l'interlocuzione fra Stato e regioni si realizzi (e si è realizzata) nella forma inadeguata del parere e non già attraverso l'intesa in sede di Conferenza Stato-regioni.

Ciò posto, il presente giudizio va sospeso e gli atti processuali trasmessi alla Corte costituzionale.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Terza ter):

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, e dell'art. 3 decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219, nella parte in cui prevede il parere, anziché l'intesa, con riferimento al principio di leale collaborazione, nei termini evidenziati in parte motiva;

dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

sospende il giudizio in corso;

dispone che a cura della segreteria la presente ordinanza venga notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 30 gennaio 2019 con l'intervento dei magistrati:

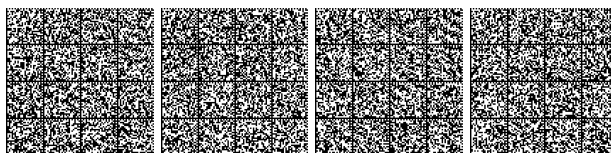
Giampiero Lo Presti, Presidente;

Maria Grazia Vivarelli, consigliere;

Luca De Gennaro, consigliere, estensore.

Il Presidente: LO PRESTI

L'estensore: DE GENNARO



N. 165

Ordinanza del 15 marzo 2019 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto dalla Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Pavia contro Ministero dello sviluppo economico e altri

Amministrazione pubblica - Camere di commercio - Legge delega al Governo sul riordino delle funzioni e del finanziamento delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura - Decreto legislativo di attuazione - Previsione del parere, anziché dell'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, nell'adozione del decreto legislativo.

- Legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), art. 10; decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 (Attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), art. 3.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

SEZIONE TERZA TER

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 3969 del 2018, proposto da Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Pavia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Aldo Travi, Elena Travi, Livia Lorenzoni, con domicilio digitale come da registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Livia Lorenzoni in Roma, via del Viminale n. 43;

Contro Ministero dello sviluppo economico, Presidenza del Consiglio dei ministri, Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Nei confronti Camera di commercio di Mantova, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Claudio Arria, Guido Francesco Romanelli, con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Livia Lorenzoni in Roma, via del Viminale n. 43;

Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Cremona, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Maria Ughetta Bini, Paola Ramadori, con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Maria Ughetta Bini in Roma, via Marcello Prestinari n. 13;

Unioncamere - Unione italiana delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Alfonso Celotto, con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Emilio de' Cavalieri n. 11;

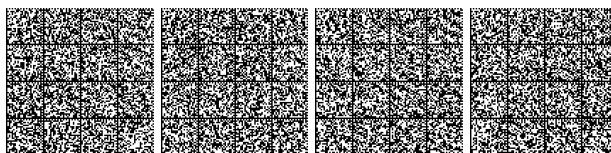
Unione regionale delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura della Lombardia e dott. Marco Zanini, quale commissario *ad acta* nominato con decreto ministeriale 16 febbraio 2018, all.to B, ai fini dell'accorpamento delle Camere di commercio di Pavia, di Cremona e di Mantova, non costituiti in giudizio;

Per l'annullamento:

del decreto ministeriale 16 febbraio 2018 del Ministero dello sviluppo economico, recante «Riduzione del numero delle camere di commercio mediante accorpamento, razionalizzazione delle sedi del personale» (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 57 del 9 marzo 2018); nonché

degli atti preparatori ivi inclusi: la proposta formulata da Unioncamere, deliberata dall'assemblea di Unioncamere il 30 maggio 2017 e trasmessa al Ministero con nota dell'8 giugno 2017; il verbale della Conferenza Stato-regioni dell'11 gennaio 2018; la deliberazione del Consiglio dei ministri 8 febbraio 2018, con la quale è stata autorizzata l'adozione del decreto ministeriale impugnato;

degli atti conseguenti — ivi comprese la nota ministeriale 1° marzo 2018, prot. 0080724, della Direzione generale per il mercato, div. III — Sistema camerale, del Ministero dello sviluppo economico, e le determinazioni adottate dal commissario *ad acta* in applicazione del decreto di accorpamento, in particolare delle determinazioni 1° marzo 2018, numeri 1, 2, 3 e 4;



Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio degli enti e delle amministrazioni intimate;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 30 gennaio 2019 il dott. Luca De Gennaro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

FATTO

La Camera di commercio di Pavia con il ricorso in epigrafe ha impugnato il decreto ministeriale 16 febbraio 2018, — nonché i relativi atti connessi — nella parte in cui, in attuazione dell'art. 3 del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 recependo la proposta avanzata da Unioncamere (delibera del 30 maggio 2017), dispone l'accorpamento delle Camere di commercio di Pavia, Cremona e Mantova, individuando in Mantova, piuttosto che in Pavia, la sede del nuovo ente.

Il decreto ministeriale è identico al decreto ministeriale 8 agosto 2017, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 19 settembre 2017, e sostituito dopo la pronuncia della Corte costituzionale (sentenza n. 261/2017, depositata il 13 dicembre 2017) che ha dichiarato «l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4 del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 [...], nella parte in cui stabilisce che il decreto del Ministro dello sviluppo economico dallo stesso previsto deve essere adottato sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano, anziché previa intesa con detta Conferenza».

A seguito della detta pronuncia il Ministero sottoponeva alla Conferenza Stato-regioni un nuovo schema di decreto, analogo al precedente, ai fini del raggiungimento dell'intesa con gli enti regionali. La Conferenza, dopo un primo rinvio nella seduta del 21 dicembre 2017, esaminava il testo nella seduta dell'11 gennaio 2018: in tale occasione varie regioni formulavano obiezioni a seguito delle quali il verbale della seduta recava l'indicazione della «mancata intesa».

Successivamente, appurato il mancato raggiungimento di un'intesa, il Consiglio dei ministri, nella seduta dell'8 febbraio 2018, ai sensi dell'art. 3, terzo comma del decreto legislativo n. 281/1997 autorizzava il Ministro dello sviluppo economico ad adottare il citato decreto.

Avverso il citato decreto ministeriale 16 febbraio 2018 la Camera di commercio di Pavia articola le seguenti doglianze:

violazione dei criteri prefissati e contraddittorietà rispetto a essi, per difetto di motivazione e per carenza di istruttoria; violazione dell'art. 1, comma 1, lettera f) del decreto legislativo n. 219/2016;

violazione dei principi sul procedimento amministrativo (con particolare riferimento all'art. 10 della legge n. 241/1990) e sulla leale collaborazione fra amministrazioni, difetto di motivazione;

violazione della delega legislativa conferita al Governo dall'art. 10 del decreto legislativo n. 124/2015; illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124, e dell'art. 3 del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219, per violazione dell'art. 117 della Costituzione e conseguente illegittimità del decreto ministeriale 16 febbraio 2018;

violazione dei principi in materia di intesa fra Stato e regioni.

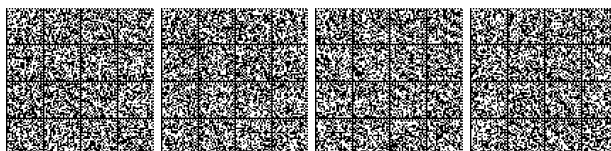
La Camera ricorrente denuncia quindi, sotto plurimi profili, la violazione delle disposizioni in tema di accorpamento e razionalizzazione delle camere di commercio, la violazione dei principi stabiliti per l'attuazione della riforma, l'elusione sostanziale dei principi in materia di intesa tra Stato e regione e, come meglio chiarito in seguito, l'illegittimità costituzionale delle disposizioni di legge applicate.

Si sono costituiti il Ministero dello sviluppo economico, la Presidenza del Consiglio dei ministri, Unioncamere, le Camere di commercio di Cremona e Mantova per resistere all'accoglimento del ricorso.

All'udienza pubblica del 30 gennaio 2019 il ricorso è stato trattenuto per la decisione.

Rilievo della questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge n. 124/2015 e dell'art. 3 del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219.

In virtù dell'art. 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124 è stata conferita delega al Governo per l'emanazione di un decreto legislativo per la riforma dell'organizzazione, delle funzioni e del finanziamento delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, anche mediante la modifica della legge 29 dicembre 1993, n. 580 e il conseguente riordino delle disposizioni che regolano la relativa materia.



Segnatamente l'art. 10, primo comma, lettera *b*) della legge n. 124/2015 prevede che il legislatore delegato possa procedere alla «ridefinizione delle circoscrizioni territoriali, con riduzione del numero dalle attuali 105 a non più di 60 mediante accorpamento di due o più camere di commercio; possibilità di mantenere la singola camera di commercio non accorpata sulla base di una soglia dimensionale minima di 75.000 imprese e unità locali iscritte o annotate nel registro delle imprese, salvaguardando la presenza di almeno una camera di commercio in ogni regione, prevedendo la istituibilità di una camera di commercio in ogni provincia autonoma e città metropolitana e, nei casi di comprovata rispondenza a indicatori di efficienza e di equilibrio economico, tenendo conto delle specificità geo-economiche dei territori e delle circoscrizioni territoriali di confine, nonché definizione delle condizioni in presenza delle quali possono essere istituite le unioni regionali o interregionali».

L'esercizio della delega (art. 10, comma 2 cit.) doveva avvenire su proposta del Ministro dello sviluppo economico e, tra altro, «previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281».

Il Governo, «sentita la Conferenza unificata in data 29 settembre 2016», emanava il decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219, il quale all'art. 3 («Riduzione del numero delle camere di commercio mediante accorpamento, razionalizzazioni delle sedi e del personale»), introduceva una procedura per l'emanazione di un decreto ministeriale che avrebbe dovuto realizzare la riduzione del numero delle camere di commercio prevista nella legge di delega.

In particolare era stabilito che Unioncamere (Unione italiana delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura) dovesse trasmettere al Ministero una propria proposta di accorpamento, sulla base di criteri desunti dalla legge di delega o introdotti direttamente dal decreto legislativo, contemplando anche «un piano complessivo di razionalizzazione delle sedi delle singole camere di commercio nonché delle Unioni regionali, con individuazione di una sola sede per ciascuna nuova camera di commercio e con razionalizzazione delle sedi secondarie e delle sedi distaccate».

Sulla base della proposta di Unioncamere, il Ministero dello sviluppo economico ha da ultimo adottato il decreto ministeriale 16 febbraio 2018, a seguito dell'*iter* procedimentale sopra riportato; in virtù del citato decreto è stato disposto, tra l'altro, l'accorpamento delle Camere di commercio di Pavia, Cremona e Mantova, con sede in Mantova avverso il quale la ricorrente propone l'impugnativa in epigrafe.

Alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale e per i motivi che si esporranno *infra* questo Tribunale dubita della legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (norma di delega) e dell'art. 3 del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 (norma delegata) ed intende pertanto sottoporli al sindacato della Corte costituzionale, per violazione del principio di leale collaborazione Stato-regioni nell'esercizio della funzione legislativa (articoli 5, 117, 120 della Costituzione).

Sulla rilevanza della questione di costituzionalità.

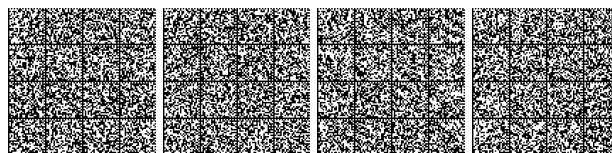
La questione di costituzionalità ha carattere rilevante in quanto, come innanzi accennato, il decreto ministeriale 16 febbraio 2018 oggetto di gravame viene adottato in diretta applicazione dell'art. 3 del decreto legislativo n. 219/2016, a sua volta emanato in ragione della delega contenuta nell'art. 10 della legge n. 124/2015, disposizioni della cui legittimità costituzionale si dubita.

Ne consegue che evidentemente l'eventuale declaratoria di illegittimità delle disposizioni legislative non solo influirebbe sulla disciplina in base alla quale giudicare la legittimità del decreto ministeriale impugnato ma farebbe venire meno, integralmente, la base legislativa che disciplina e legittima il contestato accorpamento delle Camere di commercio di Pavia, Cremona e Mantova.

Peraltro la rilevanza è ribadita dalla circostanza che uno dei motivi di doglianza proposti dalla Camera ricorrente attiene al fatto che, testualmente, «la legge di delega, nel richiedere per il decreto legislativo il mero parere della Conferenza Stato-regioni, risultava illegittima e tale illegittimità (non trattata, per ragioni di rito, da Corte costituzionale 13 dicembre 2017, n. 261) avrebbe dovuto travolgere lo stesso decreto legislativo, con conseguente illegittimità dei relativi provvedimenti attuativi».

Di conseguenza, costituendo l'illegittimità del decreto ministeriale impugnato l'oggetto del *petitum* del presente giudizio *a quo*, la risoluzione della questione di costituzionalità relativa alla normativa primaria, sulla base della quale è stato adottato il decreto ministeriale rappresenta, è presupposto necessario per la pronuncia definitiva di questo giudice.

La questione non può peraltro, ad avviso del Collegio, ritenersi irrilevante in base alla tesi delle parti resistenti secondo la quale il principio di leale collaborazione sarebbe stato sostanzialmente rispettato dato che il decreto ministeriale 9 marzo 2018 di riordino del sistema camerale è stato emanato al termine di una procedura di intesa, conclusa peraltro non con un effettivo accordo ma solo con la deliberazione del Consiglio dei ministri, assunta ai sensi dell'art. 3, comma 3 del decreto legislativo n. 281/1997.



Difatti, è necessario distinguere la necessità dell'intesa in sede di adozione del decreto ministeriale, prevista dalla normativa delegata e sul quale non vi è censura di incostituzionalità, dall'omessa previsione legislativa dell'intesa, con riferimento all'emanazione del decreto legislativo sulla cui base è stato poi adottato il decreto ministeriale attuativo. La legge delega ha previsto, su quest'ultimo piano, l'acquisizione del mero parere della Conferenza unificata, e il vizio di tale previsione, nella parte in cui non si è richiesta viceversa l'intesa, non è stato sanato né legislativamente, né di fatto, essendo pacifico che il Governo non abbia neppure ricercato l'intesa con il sistema regionale ai fini dell'adozione del decreto legislativo n. 219 del 2016. Ciò ha comportato che la proposta di accorpamento di Unioncamere, di cui il decreto ministeriale impugnato è attuazione, sia stata formulata sulla base di criteri legislativi contenuti nel decreto legislativo n. 219 del 2016 vincolanti, e come tali sottratti all'apprezzamento sia del proponente, sia, in particolare, delle autonomie regionali, quando queste ultime sono state coinvolte ai fini dell'intesa sul solo decreto ministeriale. La partecipazione del sistema regionale all'elaborazione delle linee guida fondanti ai fini dell'accorpamento è perciò del tutto mancata, con la conseguenza che la leale collaborazione ha potuto manifestarsi solo per la minima parte del decreto ministeriale non pregiudicata dai criteri normativi formulati dal decreto legislativo n. 219 del 2016.

Sulla non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità.

La Corte costituzionale, in giudizio avviato in via principale, con sentenza 13 dicembre 2017, n. 261, ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, quarto comma del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219.

L'illegittimità veniva dichiarata perché l'art. 3, quarto comma, cit. disponeva che il decreto ministeriale per il riordino delle Camere di commercio fosse emanato previa acquisizione del parere della Conferenza permanente Stato-regioni, anziché previa intesa con la stessa Conferenza, in violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e regioni.

Veniva avanzato in tale sede anche il tema dell'illegittimità della norma di delega (cit. art. 10, primo comma della legge n. 124/2015); tale questione veniva dichiarata inammissibile per tardività essendo superato il termine perentorio di sessanta giorni stabilito dall'art. 127, secondo comma della Costituzione.

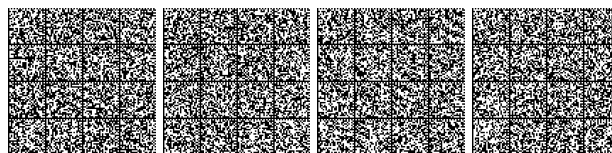
In assenza di termini per il giudizio incidentale di legittimità, questo Collegio, ritiene di dover riproporre la medesima questione, dichiarata inammissibile, in quanto non manifestamente infondata alla luce dell'orientamento assunto dalla giurisprudenza costituzionale (come indicato dalla stessa Corte costituzionale, con riferimento proprio all'argomento in oggetto, «i principi che consentono di dare corretta soluzione alla questione sono desumibili della sentenza n. 251 del 2016» *cf.* punto 2.6.4 sentenza n. 261/2017).

Ritiene dunque il Collegio che le censure di incostituzionalità possano rivolgersi sia alle disposizioni di delega che, per illegittimità derivata, alla legislazione delegata. La giurisprudenza costituzionale ha infatti già ritenuto ammissibile l'impugnazione della norma di delega, allo scopo di censurare le modalità di attuazione della leale collaborazione tra Stato e regioni ed al fine di ottenere che il decreto delegato sia emanato previa intesa anziché previo parere in sede di Conferenza (Corte costituzionale, sentenza n. 251 del 2016).

Ricorrono poi i presupposti oggetti per far valere il principio di leale collaborazione stante l'oggetto della riforma ordinamentale; che il riassetto generale della disciplina camere di commercio sia materia ripartita tra prerogative statali e regionali è stato già chiaramente affermato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 261/2017, punto 12.1.1) in quanto il catalogo dei compiti svolti da questi enti è riconducibile a competenze sia esclusive dello Stato, sia concorrenti e residuali delle regioni; in questo settore le competenze di ciascun soggetto appaiono inestricabilmente intrecciate.

Risultano infatti numerosi i profili in cui la riforma statale tocca attribuzioni legislative regionali stante la competenza generale spettante alle camere di commercio e tenuto conto che le principali materie riferibili all'economia ed alle attività produttive (agricoltura, industria, artigianato, commercio, turismo) possono essere ascritte anche alla competenza regionale.

Peraltro l'attività delle camere di commercio appare riconducibile alla nozione di «sviluppo economico», nozione che costituisce una espressione di sintesi che comprende e rinvia ad una pluralità di materie attribuite *ex art.* 117 della Costituzione «sia alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, sia a quella concorrente, sia a quella residuale» (sentenza Corte costituzionale n. 165 del 2007); ne deriva che, se pure l'esistenza di esigenze di carattere unitario legittima l'avocazione allo Stato della potestà normativa per la disciplina degli enti camerali, resta ferma la necessità del rispetto del principio di leale collaborazione, mediante lo strumento dell'intesa (*cf.* sentenze Corte costituzionale n. 251 del 2016, n. 165 del 2007, n. 214 del 2006). In tale prospettiva infatti quando il legislatore delegato intende riformare istituti ed enti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa tra Stato e autonomie (*cf.* sentenza n. 251/2016 cit. punto 3).



Ne deve essere tratta la conseguenza che — posto che l'attività delle camere di commercio incide su molteplici competenze, alcune anche di attribuzione regionale *ex art.* 117 della Costituzione — la riforma legislativa doveva concretizzarsi «nel rispetto del principio di leale collaborazione, indispensabile in questo caso a guidare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie» (*cfi*: sentenza n. 261/2017 cit., le cui argomentazioni nella medesima appaiono analogicamente applicabili alla questione sollevata).

In ragione di ciò il modulo ordinario di espressione della leale collaborazione va identificato nell'intesa presso la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province «contraddistinta da una procedura che consenta lo svolgimento di genuine trattative e garantisca un reale coinvolgimento» (sent. n. 261/2017 cit.).

In conclusione stante la natura delle materie incise dalle disposizioni censurate, attenendo le stesse a competenze statali e regionali inestricabilmente connesse, la norma di delega (art. 10, comma 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124) avrebbe dovuto prevedere — come presupposto per l'esercizio della delega — l'intesa in sede di Conferenza Stato-regioni, istituto «cardine della leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati, adottati dal Governo sulla base dell'art. 76 della Costituzione» i quali «finiscono, infatti, con l'essere attratti nelle procedure di leale collaborazione, in vista del pieno rispetto del riparto costituzionale delle competenze» (sent. n. 251/2016 cit., dove si evidenzia che «il luogo idoneo di espressione della leale collaborazione è stato correttamente individuato dalla norma nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano. Il modulo della stessa, tenuto conto delle competenze coinvolte, non può invece essere costituito dal parere, come stabilito dalla norma, ma va identificato nell'intesa»).

L'illegittimità della disposizione delegante (art. 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124) si ripercuote, in via immediata ed derivata per le stesse ragioni ora evidenziate, sulla legittimità costituzionale della norma delegata (art. 3 del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219) in forza della quale è stato adottato il decreto ministeriale 16 febbraio 2018, oggetto del giudizio *a quo*.

Va, quindi, dichiarata rilevante e non manifestamente infondata la descritta questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, e dell'art. 3 del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 per violazione del principio di leale collaborazione nella funzione legislativa di cui agli articoli 5, 117, 120 della Costituzione, poiché prevedono che l'esercizio delegato della potestà legislativa sia condotto all'esito di un procedimento nel quale l'interlocuzione fra Stato e regioni si realizzi (e si è realizzata) nella forma inadeguata del parere e non già attraverso l'intesa in sede di Conferenza Stato-regioni.

Ciò posto, il presente giudizio va sospeso e gli atti processuali trasmessi alla Corte costituzionale.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione terza ter):

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, e dell'art. 3 del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219, nella parte in cui prevede il parere, anziché l'intesa, con riferimento al principio di leale collaborazione, nei termini evidenziati in parte motiva;

dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

sospende il giudizio in corso;

dispone che a cura della Segreteria la presente ordinanza venga notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 30 gennaio 2019 con l'intervento dei magistrati:

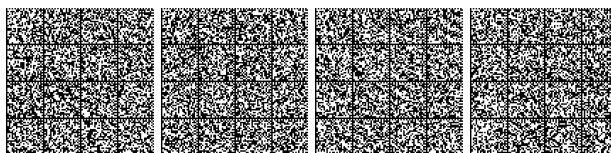
Giampiero Lo Presti, Presidente;

Maria Grazia Vivarelli, consigliere;

Luca De Gennaro, consigliere, estensore.

Il Presidente: LO PRESTI

L'estensore: DE GENNARO



N. 166

Ordinanza del 30 aprile 2019 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto dalla Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Rieti contro Ministero dello sviluppo economico e altri

Amministrazione pubblica - Camere di commercio - Legge delega al Governo sul riordino delle funzioni e del finanziamento delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura - Decreto legislativo di attuazione - Previsione del parere, anziché dell'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, nell'adozione del decreto legislativo.

- Legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), art. 10; decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 (Attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), art. 3.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

SEZIONE TERZA TER

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 5283 del 2018, proposto da: Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Rieti, rappresentata e difesa dagli avvocati Raffaele Bifulco, Carlo Contaldi La Grotteria, con domicilio eletto presso lo studio Raffaele Bifulco in Roma, Lungotevere dei Mellini, 24;

Contro Ministero dello sviluppo economico, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Nei confronti Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Viterbo; Francesco Monzillo; Unione delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura - unioncamere, rappresentata e difesa dall'avvocato Federico Tedeschini, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, largo Messico, 7;

per l'annullamento:

previa sospensione cautelare,

del decreto ministeriale 16 febbraio 2018 del Ministero dello sviluppo economico, recante «Rideterminazione» delle circoscrizioni territoriali, istituzione di nuove camere di commercio, e determinazioni in materia di razionalizzazione delle sedi e del personale», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 9 marzo 2018, n. 579;

degli atti esecutivi e conseguenti del medesimo decreto, e in particolare: della nota del MISE in data 1° marzo 2018 n. 0080724; della determinazione n. 1 del 1° marzo 2018 del Commissario *ad acta* per l'accorpamento delle Camere di commercio di Rieti e Viterbo;

di ogni atto presupposto, connesso e consequenziale.

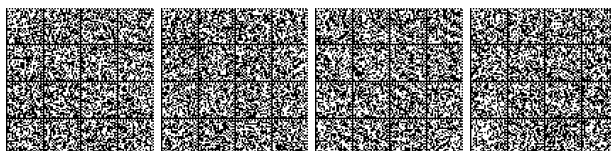
Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dello sviluppo economico e dell'Unione delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura unioncamere;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 30 gennaio 2019 il dott. Antonino Masaracchia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;



FATTO

1. Con il ricorso in epigrafe la Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Rieti, in persona del Presidente *pro tempore*, ha impugnato il decreto ministeriale 16 febbraio 2018 (recante «Riduzione del numero delle camere di commercio mediante accorpamento, razionalizzazione delle sedi e del personale»), nonché i relativi atti connessi, nella parte in cui, in attuazione dell'art. 3 del decreto legislativo n. 219 del 2016, recependo la proposta avanzata da Unioncamere (delibera del 30 maggio 2017), ha disposto l'accorpamento delle Camere di commercio di Rieti e di Viterbo, individuando in Viterbo, piuttosto che in Rieti, la sede del nuovo ente.

Il decreto ministeriale impugnato è identico al decreto ministeriale 8 agosto 2017, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 19 settembre 2017, e sostituito dopo la pronuncia della Corte costituzionale (sentenza n. 261 del 2017, depositata il 13 dicembre 2017) che ha dichiarato «l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4 del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 [...], nella parte in cui stabilisce che il decreto del Ministro dello sviluppo economico dallo stesso previsto deve essere adottato sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, anziché previa intesa con detta Conferenza».

A seguito della detta pronuncia il Ministero sottoponeva alla Conferenza Stato-Regioni un nuovo schema di decreto, analogo al precedente, ai fini del raggiungimento dell'intesa con gli enti regionali. La Conferenza, dopo un primo rinvio nella seduta del 21 dicembre 2017, esaminava il testo nella seduta dell'11 gennaio 2018: in tale occasione varie Regioni formulavano obiezioni a seguito delle quali il verbale della seduta recava l'indicazione della «mancata intesa».

Successivamente, appurato il mancato raggiungimento di un'intesa, il Consiglio dei Ministri, nella seduta dell'8 febbraio 2018, ai sensi dell'art. 3, comma 3, del decreto legislativo n. 281 del 1997, autorizzava il Ministro dello sviluppo economico ad adottare il citato decreto.

2. Avverso il citato decreto ministeriale 16 febbraio 2018 la Camera di Commercio di Rieti ha articolato le seguenti doglianze:

violazione dell'art. 12, comma 4, della legge n. 580 del 1993 (come modificato dal decreto legislativo n. 219 del 2016) e del principio contenuto nell'art. 10, comma 1, lett. f, della legge-delega n. 125 del 2015 (in punto di rappresentanza equilibrata delle basi associative delle Camere accorpate);

violazione dell'art. 17, commi 3 e 4, della legge n. 400 del 1988 e degli artt. 6 e 7 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092 del 1985; violazione dell'art. 3, comma 4, del decreto legislativo n. 219 del 2016 in combinato disposto con l'art. 12, comma 4, della legge n. 580 del 1993:

ciò, in particolare, con riferimento al fatto che il decreto ministeriale impugnato, pur avendo natura «chiaramente normativa», non reca la denominazione di «regolamento» ed è stato adottato senza il previo parere del Consiglio di Stato;

violazione dell'art. 3 del decreto legislativo n. 281 del 1997; eccesso di potere per carente attività istruttoria e per carenza di motivazione;

illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, della legge n. 124 del 2015 e dell'art. 3 del decreto legislativo n. 219 del 2016 per violazione dell'art. 117 Cost. e del principio di leale collaborazione, e conseguente illegittimità derivata del decreto ministeriale 16 febbraio 2018.

In sostanza la Camera ricorrente denuncia quindi, sotto plurimi profili, la violazione delle disposizioni in tema di accorpamento e razionalizzazione delle Camere di Commercio, la violazione dei principi stabiliti per l'attuazione della riforma, l'elusione sostanziale dei principi in materia di intesa tra Stato e regione e, come meglio chiarito in seguito, l'illegittimità costituzionale delle disposizioni di legge applicate.

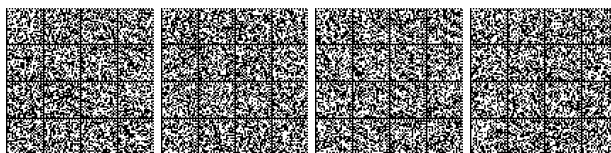
3. Si sono costituiti in giudizio il Ministero dello sviluppo economico, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e l'Unione italiana delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura - Unioncamere, in persona del Presidente *pro tempore*, chiedendo il rigetto del ricorso.

Alla pubblica udienza del 30 gennaio 2019 la causa è stata trattenuta in la decisione.

Rilievo della questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge n. 124 del 2015 e dell'art. 3 del decreto legislativo n. 219 del 2016.

4. In virtù dell'art. 10 della legge n. 124 del 2015, è stata conferita delega al Governo per l'emanazione di un decreto legislativo per la riforma dell'organizzazione, delle funzioni e del finanziamento delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, anche mediante la modifica legge n. 580 del 1993 ed il conseguente riordino delle disposizioni che regolano la relativa materia.

Segnatamente l'art. 10, comma 1, lettera b, della legge n. 124 del 2015 prevede che il legislatore delegato possa procedere alla «ridefinizione delle circoscrizioni territoriali, con riduzione del numero dalle attuali 105 a non più di 60 mediante accorpamento di due o più camere di commercio; possibilità di mantenere la singola camera di commercio non accorpata



sulla base di una soglia dimensionale minima di 75.000 imprese e unità locali iscritte o annotate nel registro delle imprese, salvaguardando la presenza di almeno una camera di commercio in ogni regione, prevedendo la istituibilità di una camera di commercio in ogni provincia autonoma e città metropolitana e, nei casi di comprovata rispondenza a indicatori di efficienza e di equilibrio economico, tenendo conto delle specificità geoeconomiche dei territori e delle circoscrizioni territoriali di confine, nonché definizione delle condizioni in presenza delle quali possono essere istituite le unioni regionali o interregionali».

L'esercizio della delega (art. 10, comma 2, cit.) doveva avvenire su proposta del Ministro dello sviluppo economico e, tra altro, «Previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281».

Il Governo, «sentita la Conferenza Unificata in data 29 settembre 2016», emanava il decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219, il quale all'art. 3 («Riduzione del numero delle camere di commercio mediante accorpamento, razionalizzazioni delle sedi e del personale»), introduceva una procedura per l'emanazione di un decreto ministeriale che avrebbe dovuto realizzare la riduzione del numero delle Camere di commercio prevista nella legge di delega. In particolare era stabilito che Unioncamere (Unione italiana delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura) dovesse trasmettere al Ministero una propria proposta di accorpamento, sulla base di criteri desunti dalla legge di delega o introdotti direttamente dal decreto legislativo contemplando anche «un piano complessivo di razionalizzazione delle sedi delle singole Camere di commercio nonché delle Unioni regionali, con individuazione di una sola sede per ciascuna nuova Camera di commercio e con razionalizzazione delle sedi secondarie e delle sedi distaccate» (art. 3, comma 2, lettera a, del decreto legislativo n. 219 del 2016).

Sulla base della proposta di Unioncamere, il Ministero dello sviluppo economico ha da ultimo adottato il decreto ministeriale 16 febbraio 2018, a seguito dell'iter procedimentale sopra riportato; in virtù del citato decreto è stato disposto, tra l'altro, l'accorpamento delle Camere di commercio di Viterbo e di Rieti, con sede del nuovo ente in Viterbo, avverso il quale la ricorrente propone l'impugnativa in epigrafe.

Alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale e per i motivi che si esporranno *infra*, questo tribunale amministrativo regionale dubita della legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge n. 124 del 2015 (norma di delega) e dell'art. 3 del decreto legislativo n. 219 del 2016 (norma delegata) ed intende pertanto sottoporli al sindacato della Corte costituzionale, per violazione del principio di leale collaborazione Stato-Regioni nell'esercizio della funzione legislativa (articoli 5, 117, 120 Cost.).

Sulla rilevanza della questione di costituzionalità.

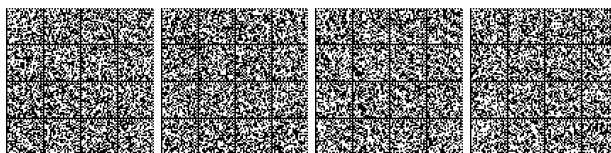
5. La questione di costituzionalità è rilevante in quanto, come innanzi accennato, il decreto ministeriale 16 febbraio 2018 oggetto di gravame viene adottato in diretta applicazione dell'art. 3 del decreto legislativo n. 219 del 2016, a sua volta emanato in ragione della delega contenuta nell'art. 10 della legge n. 124 del 2015, disposizioni della cui legittimità costituzionale si dubita.

Ne consegue che evidentemente l'eventuale declaratoria di illegittimità delle disposizioni legislative non solo influirebbe sulla disciplina in base alla quale giudicare la legittimità del decreto ministeriale impugnato ma farebbe venire meno, integralmente, la base legislativa che disciplina e legittima il contestato accorpamento delle Camere di Commercio di Viterbo e di Rieti.

Peraltro la rilevanza è ribadita dalla circostanza che uno dei motivi di doglianza proposti dalla Camera ricorrente (in specie, il quarto) attiene proprio alla scelta, compiuta dal legislatore delegante, di prevedere, per l'adozione del decreto delegato, «invece della più pregnante intesa con le Regioni, il solo parere della Conferenza Unificata», censura, questa, rispetto alla quale la ricordata sentenza n. 261 del 2017 della Corte costituzionale — come si ricorda nel ricorso — «non è entrata nel merito».

Di conseguenza, costituendo l'illegittimità del decreto ministeriale impugnato l'oggetto del petitum del presente giudizio *a quo*, la risoluzione della questione di costituzionalità relativa alla normativa primaria, sulla base della quale è stato adottato il decreto ministeriale, è presupposto necessario per la pronuncia definitiva di questo giudice.

La questione non può peraltro, ad avviso del Collegio, ritenersi irrilevante in base alla tesi delle parti resistenti secondo la quale il principio di leale collaborazione sarebbe stato sostanzialmente rispettato dato che il decreto ministeriale in questione è stato emanato al termine di una procedura di intesa, conclusa peraltro non con un effettivo accordo ma solo con la deliberazione del Consiglio dei Ministri, assunta ai sensi dell'art. 3, comma 3, del decreto legislativo n. 281 del 1997. Difatti, è necessario distinguere la necessità dell'intesa in sede di adozione del decreto ministeriale, prevista dalla normativa delegata e sul quale non vi è censura di incostituzionalità, dall'omessa previsione legislativa dell'intesa, con riferimento all'emanazione del decreto legislativo sulla cui base è stato poi adottato il decreto ministeriale attuativo. La legge-delega ha previsto, su quest'ultimo piano, l'acquisizione del mero parere della Conferenza unificata, e il vizio di tale previsione, nella parte in cui non si è richiesta viceversa l'intesa, non è stato sanato né legislativamente, né di fatto, essendo pacifico che il Governo non abbia neppure ricercato l'intesa con il sistema regionale ai fini dell'adozione del decreto legislativo n. 219 del 2016. Ciò ha comportato che la proposta di accorpamento di Unioncamere, di cui il decreto ministeriale impugnato è attuazione, sia



stata formulata sulla base di criteri legislativi contenuti nel decreto legislativo n. 219 del 2016 vincolanti, e come tali sottratti all'apprezzamento sia del proponente, sia, in particolare, delle autonomie regionali, quando queste ultime sono state coinvolte ai fini dell'intesa sul solo decreto ministeriale. La partecipazione del sistema regionale all'elaborazione delle linee guida fondanti ai fini dell'accorpamento è perciò del tutto mancata, con la conseguenza che la leale collaborazione ha potuto manifestarsi solo per la minima parte del decreto ministeriale non pregiudicata dai criteri normativi formulati dal decreto legislativo n. 219 del 2016.

Parimenti, la questione non può essere considerata irrilevante in base alla tesi della resistente Unioncamere secondo cui la Camera di commercio ricorrente non avrebbe interesse a far valere il pur lamentato vizio costituzionale, trattandosi di «questioni che presentano come unico soggetto interessato a sollevare un'ipotetica q/c proprio la Regione» (*cf.* la memoria di Unioncamere depositata il 25 maggio 2018, pag. 17). Al contrario, è fermo parere del Collegio che la Camera di commercio ricorrente ha interesse a dedurre il prospettato vizio di costituzionalità (che, in effetti, essa ha dedotto) proprio perché, all'esito di un'eventuale pronuncia di incostituzionalità, cadrebbe tutto il decreto legislativo delegato e, con esso, il censurato accorpamento tra Camere di commercio.

Sulla non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità.

6. La Corte costituzionale, in giudizio avviato in via principale, con sentenza 13 dicembre 2017, n. 261, ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, del decreto legislativo n. 219 del 2016. L'illegittimità è stata: dichiarata perché l'art. 3, comma 4, cit. disponeva che il decreto ministeriale per il riordino delle Camere di commercio fosse emanato previa acquisizione del parere della Conferenza permanente Stato-Regioni, anziché previa intesa con la stessa Conferenza, in violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

Veniva avanzato in tale sede anche il tema dell'illegittimità della norma di delega (art. 10, comma 1, della legge n. 124 del 2015); tale questione veniva dichiarata inammissibile per tardività essendo superato il termine perentorio di sessanta giorni stabilito dall'art. 127, secondo comma, Cost.

In assenza di termini per il giudizio incidentale di legittimità, questo Collegio, ritiene di dover riproporre la medesima questione, dichiarata inammissibile, in quanto non manifestamente infondata alla luce dell'orientamento assunto dalla giurisprudenza costituzionale (come indicato dalla stessa Corte costituzionale, con riferimento proprio all'argomento in oggetto, «i principi che consentono di dare corretta soluzione alla questione sono desumibili della sentenza n. 251 del 2016» *cf.* punto 2.6.4 della sentenza n. 261 del 2017).

Ritiene dunque il Collegio che le censure di incostituzionalità possano rivolgersi sia alle disposizioni di delega che, per illegittimità derivata, alla legislazione delegata. La giurisprudenza costituzionale ha infatti già ritenuto ammissibile l'impugnazione della norma di delega, allo scopo di censurare le modalità di attuazione della leale collaborazione tra Stato e Regioni ed al fine di ottenere che il decreto delegato sia emanato previa intesa anziché previo parere in sede di Conferenza (Corte Cost., sentenza n. 251 del 2016).

Ricorrono poi i presupposti oggettivi per far valere il principio di leale collaborazione stante l'oggetto della riforma ordinamentale; che il riassetto generale della disciplina Camere di Commercio sia materia ripartita tra prerogative statali e regionali è stato già chiaramente affermato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 261 del 2017, punto 12.1.1), in quanto il catalogo dei compiti svolti da questi enti è riconducibile a competenze sia esclusive dello Stato, sia concorrenti e residuali delle Regioni; in questo settore le competenze di ciascun soggetto appaiono inestricabilmente intrecciate.

Risultano infatti numerosi i profili in cui la riforma statale tocca attribuzioni legislative regionali stante la competenza generale spettante alle Camere di Commercio e tenuto conto che le principali materie riferibili all'economia ed alle attività produttive (agricoltura, industria, artigianato, commercio, turismo) possono essere ascritte anche alla competenza regionale.

Peraltro l'attività delle Camere di Commercio appare riconducibile alla nozione di «sviluppo economico», nozione che costituisce una espressione di sintesi che comprende e rinvia ad una pluralità di materie attribuite *ex art.* 117 Cost. «sia alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, sia a quella concorrente, sia a quella residuale» (sentenza Corte costituzionale n. 165 del 2007); ne deriva che, se pure l'esistenza di esigenze di carattere unitario legittima l'avocazione allo Stato della potestà normativa per la disciplina degli enti camerali, resta ferma la necessità del rispetto del principio di leale collaborazione, mediante lo strumento dell'intesa (*cf.* sentenze Corte costituzionale n. 251 del 2016, n. 165 del 2007 e n. 214 del 2006). In tale prospettiva infatti quando il legislatore delegato intende riformare istituti ed enti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa tra Stato e autonomie (*cf.* sentenza n. 251 del 2016, cit., punto 3).

Ne deve essere tratta la conseguenza che — posto che l'attività delle Camere di commercio incide su molteplici competenze, alcune anche di attribuzione regionale *ex art.* 117 Cost. — la riforma legislativa doveva concretizzarsi «nel rispetto del principio di leale collaborazione, indispensabile in questo caso a guidare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie» (*cf.* sentenza n. 261 del 2017, cit., le cui argomentazioni nella medesima appaiono analogicamente applicabili alla questione sollevata).



In ragione di ciò il modulo ordinario di espressione della leale collaborazione va identificato nell'intesa presso la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province «contraddistinta da una procedura che consenta lo svolgimento di genuine trattative e garantisca un reale coinvolgimento» (sent. n. 261 del 2017, cit.).

In conclusione, stante la natura delle materie incise dalle disposizioni censurate, attenendo le stesse a competenze statali e regionali inestricabilmente connesse, la norma di delega (art. 10, comma 2, della legge n. 124 del 2015) avrebbe dovuto prevedere — come presupposto per l'esercizio della delega — l'intesa in sede di Conferenza Stato Regioni, istituito «cardine della leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati, adottati dal Governo sulla base dell'art. 76 Cost. i quali «finiscono, infatti, con l'essere attratti nelle procedure di leale collaborazione, in vista del pieno rispetto del riparto costituzionale delle competenze» (sent. n. 251 del 2016, cit., dove si evidenzia che «il luogo idoneo di espressione della leale collaborazione è stato correttamente individuato dalla norma nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Il modulo della stessa, tenuto conto delle competenze coinvolte, non può invece essere costituito dal parere, come stabilito dalla norma, ma va identificato nell'intesa»).

L'illegittimità della disposizione delegante (art. 10 della legge n. 124 del 2015) si ripercuote, in via immediata e derivata per le stesse ragioni ora evidenziate, sulla legittimità costituzionale della norma delegata (art. 3 del decreto legislativo n. 219 del 2016) in forza della quale è stato adottato il decreto ministeriale 16 febbraio 2018, oggetto del presente giudizio.

Va, quindi, dichiarata rilevante e non manifestamente infondata la descritta questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, e dell'art. 3 del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219, per violazione del principio di leale collaborazione nella funzione legislativa di cui agli artt. 5, 117, 120 Cost., poiché prevedono che l'esercizio delegato della potestà legislativa sia condotto all'esito di un procedimento nel quale l'interlocuzione fra Stato e Regioni si realizzi (e si è realizzata) nella forma inadeguata del parere e non già attraverso l'intesa in sede di Conferenza-Stato Regioni.

Ciò posto, il presente giudizio va sospeso e gli atti processuali trasmessi alla Corte costituzionale.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, sede di Roma, Sezione terza-ter:

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, e dell'art. 3 decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219, nella parte in cui prevede il parere, anziché l'intesa, con riferimento al principio di leale collaborazione, nei termini evidenziati in parte motiva;

dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

sospende il giudizio in corso;

dispone che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza venga notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 30 gennaio 2019 con l'intervento dei magistrati:

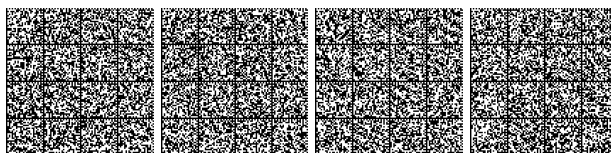
Giampiero Lo Presti, Presidente;

Maria Grazia Vivarelli, consigliere;

Antonino Masaracchia, consigliere, estensore;

Il Presidente: LO PRESTI

L'estensore: MASARACCHIA



N. 167

*Ordinanza del 3 giugno 2019 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio
sul ricorso proposto da Dirpubblica - Federazione del pubblico impiego contro Agenzia delle entrate*

Impiego pubblico - Organizzazione dell’Agenzia delle entrate e dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli - Previsione che autorizza l’istituzione, mediante i rispettivi regolamenti di organizzazione, di posizioni organizzative per lo svolgimento di incarichi di elevata responsabilità, alta professionalità o particolare specializzazione - Individuazione delle modalità di conferimento, dei destinatari, dei poteri attribuiti ai titolari delle posizioni, delle modalità di articolazione delle posizioni organizzative.

Impiego pubblico - Organizzazione dell’Agenzia delle entrate e dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli - Disciplina delle modalità di accesso alla qualifica dirigenziale mediante procedura concorsuale pubblica - Previsione dell’esonero dalla procedura preselettiva per i candidati dipendenti delle predette Agenzie in possesso di determinati requisiti.

– 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 93, lettere a), b), c), d) ed e).

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

SEZIONE SECONDA TER

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 5628 del 2018, integrato da motivi aggiunti, proposto da Dirpubblica - Federazione del pubblico impiego, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliata in Roma, piazzale Clodio n. 18 presso lo studio dell’avv. Carmine Medici che la rappresenta e difende nel presente giudizio;

Contro Agenzia delle entrate, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi n. 12 presso la Sede dell’Avvocatura generale dello Stato che la rappresenta e difende nel presente giudizio;

per l’annullamento dei seguenti atti:

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

delibera n. 10/2018 dell’8 febbraio 2018 nella parte in cui il Comitato di gestione dell’Agenzia delle entrate ha sostituito l’art. 12 del regolamento di amministrazione ed ha inserito nel titolo II capo IV l’art. 18-*bis*, con i quali, rispettivamente, ha introdotto una disciplina derogatoria in materia di accesso alla qualifica dirigenziale e ha istituito posizioni organizzative per lo svolgimento di incarichi di elevata responsabilità, alta professionalità o particolare specializzazione, ivi compresa la responsabilità di uffici operativi di livello non dirigenziale;

ogni altro atto connesso;

per quanto riguarda il ricorso per motivi aggiunti depositato il 26 novembre 2018:

atto prot. n. 186053 del 7 agosto 2018 con cui il direttore dell’Agenzia delle entrate ha adottato misure concernenti l’«assetto organizzativo delle Direzioni centrali e regionali»;

atto prot. n. 186067 del 7 agosto 2018 con cui il direttore dell’Agenzia delle entrate ha adottato misure riguardanti l’articolazione e i compiti delle direzioni provinciali;

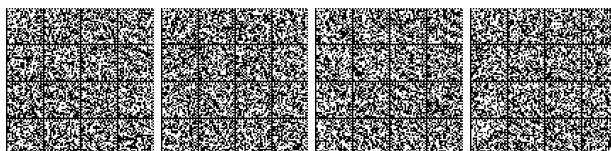
atto prot. n. 187175 dell’8 agosto 2018 con cui il direttore dell’Agenzia delle entrate ha disposto la graduazione delle posizioni dirigenziali di seconda fascia e delle posizioni organizzative di cui all’art. 18-*bis* del regolamento di amministrazione;

delibera del comitato di gestione n. 39 del 6 agosto 2018;

per quanto riguarda il ricorso per motivi aggiunti depositato il 12 dicembre 2018:

per quanto d’interesse, atto del direttore dell’Agenzia delle entrate prot. n. 0289087 del 2 novembre 2018;

atto prot. n. 0303288 del 14 novembre 2018, con cui il direttore dell’Agenzia delle entrate ha disposto l’avvio delle procedure selettive d’interpello per il conferimento di posizioni organizzative ai sensi dell’art. 1, comma 93, lettera a), legge n. 205/17;



per quanto riguarda il ricorso per motivi aggiunti depositato il 12 febbraio 2019:

atto del direttore dell'Agenda delle entrate prot. n. 525138 del 24 dicembre 2018, concernente disposizioni relative all'organizzazione interna;

delibera del comitato di gestione n. 44 del 13 novembre 2018, approvata l'11 dicembre 2018;

delibera del comitato di gestione n. 47 del 18 dicembre 2018;

atto del direttore dell'Agenda delle entrate prot. n. 526891 del 28 dicembre 2018 con cui sono stati riaperti i termini per la presentazione delle candidature alle procedure indette con atto prot. n. 0303288 del 14 novembre 2018 e con provvedimento del direttore provinciale di Bolzano n. 88080 dell'11 dicembre 2018;

provvedimento del direttore provinciale di Bolzano n. 88080 dell'11 dicembre 2018;

atto del direttore dell'Agenda delle entrate prot. n. 526886 del 28 dicembre 2018, con il quale è stato disposto l'avvio delle procedure selettive d'interpello per il conferimento di posizioni organizzative ai sensi dell'art. 1, comma 93, lettera *a*), legge n. 205/17;

art. 2, commi 2 e 3, decreto ministeriale 4 aprile 2018;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Agenda delle entrate;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 aprile 2019 il dott. Michelangelo Francavilla e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

FATTO

Con ricorso notificato il 9 aprile 2018 e depositato il 9 maggio 2018 la Dirpubblica – Federazione del pubblico impiego ha impugnato la delibera n. 10/2018 dell'8 febbraio 2018, nella parte in cui il comitato di gestione dell'Agenda delle entrate, in attuazione dell'art. 1, comma 93, legge n. 205/17, ha sostituito l'art. 12 del regolamento di amministrazione ed ha inserito nel titolo II capo IV, l'art. 18-*bis*, con i quali, rispettivamente, ha introdotto una disciplina derogatoria in materia di accesso alla qualifica dirigenziale e ha istituito posizioni organizzative per lo svolgimento di incarichi di elevata responsabilità, alta professionalità o particolare specializzazione, ivi compresa la responsabilità di uffici operativi di livello non dirigenziale.

A fondamento del gravame la ricorrente ha prospettato con tre distinte censure l'illegittimità costituzionale:

dell'art. 1, comma 93, lettere *a*), *b*), *c*) e *d*), legge n. 205/17 per violazione degli articoli 3, 51, 97 e 136 della Costituzione in quanto l'istituzione di posizioni organizzative per lo svolgimento di incarichi di elevata responsabilità, alta professionalità o particolare specializzazione, ivi compresa la responsabilità di uffici operativi di livello non dirigenziale, con attribuzione di funzioni tipicamente dirigenziali, di cui all'art. 1, commi 93 e 94, legge n. 205/17, costituirebbe un espediente per eludere il giudicato costituzionale formatosi sulla sentenza n. 37/2015 della Consulta, dissimulando l'esercizio precario di funzioni di dirigenziali (primo motivo: pag. 19 dell'atto introduttivo);

della medesima disposizione la quale, avendo previsto, alla lettera *a*), l'istituzione di un'area di c.d. «*middle management*», costituita dalle posizioni organizzative per lo svolgimento di incarichi di elevata responsabilità, alta professionalità o particolare specializzazione, ivi compresa la responsabilità di uffici operativi di livello non dirigenziale, e limitandosi, poi, a stabilire, alla lettera *c*), che il conferimento di incarichi di posizioni organizzative debba avvenire «mediante una selezione interna», senza prima prevedere l'espletamento di un concorso pubblico ai sensi degli articoli 52, comma 1, decreto legislativo n. 165/01 e 24, decreto legislativo n. 150/09, si porrebbe in contrasto con gli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione. Infatti, l'accesso alla predetta area, «risolvendosi in una vera e propria progressione di carriera in senso verticale» non potrebbe prescindere dalla previsione di un concorso pubblico (secondo motivo: pagine 24-26 dell'atto introduttivo);

dell'art. 1, comma 93, lettera *e*), legge n. 205/17 in quanto le deroghe alla disciplina ordinaria per l'accesso alla qualifica dirigenziale, quali l'esonero dalla prova preselettiva, la valutazione di titoli in relazione alle esperienze lavorative pregresse e la riserva di posti fino al 50% in favore degli interni, comporterebbero un vantaggio competitivo ingiustificato in favore degli interni destinatari di funzioni dirigenziali delegate o di incarichi di posizione organizzative speciali e non sarebbero compatibili con gli articoli 3, 51, 97 e 136 della Costituzione. Inoltre, l'art. 12 del regolamento di organizzazione, come modificato dalla gravata delibera n. 10/18, sarebbe affetto da illegittimità propria in quanto avrebbe introdotto anche autonomi requisiti di ammissione non previsti dalla legge. La censura d'illegittimità propria



del Regolamento è stata proposta in via subordinata rispetto alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 93, lettera e), legge n. 205/17 come emerge dal fatto che nelle conclusioni dell'atto introduttivo (pagine 31-32) la ricorrente ha chiesto, innanzi tutto, proprio l'accertamento dell'incostituzionalità della disposizione.

L'Agenzia delle entrate e l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, costitutesi in giudizio con comparse depositate rispettivamente in date 14 maggio 2018 e 21 maggio 2018, hanno concluso per il rigetto del ricorso.

Con ordinanza n. 3887/2018 del 27 giugno 2018 il Tribunale ha preso atto della rinuncia alla domanda cautelare, formulata da parte ricorrente, ed ha fissato, per la definizione del giudizio, la pubblica udienza del 22 gennaio 2019 poi rinviata, su istanza di parte, al 16 aprile 2019.

Con ricorso notificato il 26 ottobre 2018 e depositato il 26 novembre 2018 (primo ricorso per motivi aggiunti) la Dirpubblica ha impugnato con motivi aggiunti l'atto prot. n. 186053 del 7 agosto 2018, con cui il direttore dell'Agenzia delle entrate ha adottato misure concernenti l'«assetto organizzativo delle direzioni centrali e regionali», l'atto prot. n. 186067 del 7 agosto 2018, con cui il direttore dell'Agenzia delle entrate ha adottato misure riguardanti l'articolazione e i compiti delle direzioni provinciali, l'atto prot. n. 187175 dell'8 agosto 2018, con cui il direttore dell'Agenzia delle entrate ha disposto la graduazione delle posizioni dirigenziali di seconda fascia e delle posizioni organizzative di cui all'art. 18-bis del regolamento di amministrazione, e la delibera del Comitato di gestione n. 39 del 6 agosto 2018, con cui è stato espresso parere favorevole all'adozione dei predetti atti direttoriali.

Con il primo ricorso per motivi aggiunti la ricorrente ha prospettato il vizio d'invalidità degli atti impugnati derivata dall'illegittimità degli atti gravati in via principale e ciò in relazione alle questioni di costituzionalità ivi già dedotte e successivamente ribadite.

Con atto notificato il 3 dicembre 2018 e depositato il 12 dicembre 2018 (secondo ricorso per motivi aggiunti) la ricorrente ha impugnato con motivi aggiunti, per quanto d'interesse, l'atto del direttore dell'Agenzia delle entrate prot. n. 0289087 del 2 novembre 2018 e l'atto prot. n. 0303288 del 14 novembre 2018, con cui il direttore dell'Agenzia delle entrate ha disposto l'avvio delle procedure selettive d'interpello per il conferimento di posizioni organizzative ai sensi dell'art. 1, comma 93, lettera a), legge n. 205/17.

Anche con il secondo ricorso per motivi aggiunti la Dirpubblica ha prospettato il vizio d'invalidità degli atti impugnati derivata dall'illegittimità degli atti gravati in via principale in relazione alle questioni di costituzionalità già dedotte e riproposte.

Con atto notificato l'11 febbraio 2019 e depositato il 12 febbraio 2019 (terzo ricorso per motivi aggiunti) la Dirpubblica ha impugnato con ulteriori motivi aggiunti gli atti applicativi e consequenziali, rispetto a quelli già gravati, tra cui l'atto del direttore dell'Agenzia delle entrate prot. n. 525138 del 24 dicembre 2018, concernente disposizioni riguardanti l'organizzazione interna, le delibere del comitato di gestione n. 44 del 13 novembre 2018 e n. 47 del 18 dicembre 2018, l'atto del direttore dell'Agenzia delle entrate prot. n. 526891 del 28 dicembre 2018, con cui sono stati riaperti i termini per la presentazione delle candidature alle procedure indette con atto prot. n. 0303288 del 14 novembre 2018 e con provvedimento del direttore provinciale di Bolzano n. 88080 dell'11 dicembre 2018, il provvedimento del direttore provinciale di Bolzano n. 88080 dell'11 dicembre 2018, l'atto del direttore dell'Agenzia delle entrate prot. n. 526886 del 28 dicembre 2018, con il quale è stato disposto l'avvio delle procedure selettive d'interpello per il conferimento di posizioni organizzative ai sensi dell'art. 1, comma 93, lettera a), legge n. 205/17, e l'art. 2, commi 2 e 3, decreto ministeriale 4 aprile 2018.

In questa sede la Dirpubblica ha ribadito le questioni di legittimità costituzionale già dedotte ed ha, altresì, prospettato l'incostituzionalità dell'art. 1, commi 323, 324, e 325 della legge n. 145/2018.

Alla pubblica udienza del 16 aprile 2019 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

Con sentenza non definitiva, emessa nelle stesse date in cui sono state decise le questioni oggetto del presente provvedimento, il Tribunale:

- 1) ha dichiarato il difetto di legittimazione passiva dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli;
- 2) ha respinto le eccezioni d'inammissibilità del gravame sollevate dall'Agenzia delle entrate in riferimento alla legittimazione e all'interesse della ricorrente;
- 3) ritenute rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale ivi indicate, ne ha disposto con separata ordinanza la rimessione alla Corte costituzionale;
- 4) ha dichiarato non rilevante la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 323-325, legge n. 145/18;
- 5) si è riservato di provvedere con la sentenza definitiva in ordine alle spese della presente fase processuale.

Questioni di legittimità costituzionale che sono rimesse alla Corte



Con la presente ordinanza il Tribunale sottopone alla Corte le questioni di costituzionalità:

dell'art. 1, comma 93, lettere *a)*, *b)*, *c)* e *d)* legge n. 205/17 in quanto l'istituzione di posizioni organizzative nuove, caratterizzate da marcati poteri di natura dirigenziale e destinate ad essere ricoperte con procedure selettive interne, potrebbe risultare elusiva del giudicato scaturente dalla sentenza della Corte costituzionale n. 37 del 2015 con possibile violazione dell'art. 136 Cost.;

dell'art. 1, comma 93, lettere *a)*, *b)*, *c)* e *d)* legge n. 205/17 perché le posizioni organizzative prefigurate dal legislatore, per le funzioni ed il trattamento giuridico ed economico ad esse connesso, integrerebbero una vera e propria progressione di carriera alla quale dovrebbe accedersi con concorso pubblico e non con una selezione interna con possibile violazione degli articoli 3, 51 e 97 Cost.;

dell'art. 1, comma 93, lettera *e)* legge n. 205/17 poiché le deroghe alla disciplina ordinaria per l'accesso alla qualifica dirigenziale, previste dalla disposizione in esame e relative all'esonero dalla prova preselettiva, alla valutazione di titoli in relazione alle esperienze lavorative pregresse e alla riserva di posti in favore degli interni nella misura fino al 50% dei posti messi a concorso, attribuirebbero un vantaggio competitivo ingiustificato in favore degli interni destinatari di funzioni dirigenziali delegate o di incarichi di posizione organizzative speciali e si porrebbero in contrasto con gli articoli 3, 51, 97 e 136 della Costituzione.

Rilevanza della questione di legittimità costituzionale

Ai fini dell'apprezzamento della rilevanza della questione di legittimità costituzionale, il Tribunale ritiene opportuno premettere una ricostruzione del quadro giuridico di riferimento.

L'art. 1, comma 93, legge n. 207/15 stabilisce che «l'Agenzia delle entrate e l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, mediante i rispettivi regolamenti di amministrazione di cui all'art. 71 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, possono:

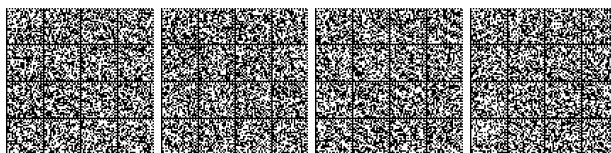
a) istituire posizioni organizzative per lo svolgimento di incarichi di elevata responsabilità, alta professionalità o particolare specializzazione, ivi compresa la responsabilità di uffici operativi di livello non dirigenziale, nei limiti del risparmio di spesa conseguente alla riduzione di posizioni dirigenziali; tale riduzione non rileva ai fini del calcolo del rapporto tra personale dirigenziale di livello generale e personale dirigenziale di livello non generale, di cui all'art. 23-*quinquies*, comma 1, lettera *a)*, numero 2), del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135;

b) disciplinare il conferimento delle posizioni a funzionari con almeno cinque anni di esperienza nella terza area mediante una selezione interna che tiene conto delle conoscenze professionali, delle capacità tecniche e gestionali degli interessati e delle valutazioni dagli stessi conseguite negli anni precedenti;

c) attribuire ai titolari delle posizioni il potere di adottare atti e provvedimenti amministrativi, compresi gli atti che impegnano l'Agenzia verso l'esterno, i poteri di spesa e quelli di acquisizione delle entrate rientranti nella competenza dei propri uffici, di livello non dirigenziale, e la responsabilità dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di organizzazione delle risorse umane e strumentali e di controllo;

d) prevedere l'articolazione delle posizioni secondo diversi livelli di responsabilità, con conseguente graduazione della retribuzione di posizione e, in caso di valutazione positiva, l'attribuzione della retribuzione di risultato sulla base del livello di valutazione annuale riportata;

e) disciplinare l'accesso alla qualifica dirigenziale dei rispettivi ruoli mediante procedura concorsuale pubblica per titoli ed esami. Gli esami consistono in una prova scritta, di carattere tecnico-pratico, e in una orale, finalizzate a individuare, secondo modalità e descrizione dei contenuti specificate con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, le capacità cognitive e le competenze manageriali attinenti alle diverse tipologie di compiti istituzionali dell'Agenzia che bandisce il concorso, con la possibilità di prevedere una prova preselettiva con quesiti a risposta chiusa qualora il numero di candidati superi il limite indicato nel bando. Sono esonerati dalla prova preselettiva i candidati dipendenti dell'Agenzia delle entrate e dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli che abbiano svolto per almeno due anni, alla data di pubblicazione del bando, funzioni dirigenziali ovvero incarichi di responsabilità relativi a posizioni organizzative di elevata responsabilità, alta professionalità o particolare specializzazione, di cui alla lettera *a)* del presente comma, o a quelle di cui all'art. 23-*quinquies*, comma 1, lettera *a)*, numero 2), del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e all'art. 4-*bis* del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125 nonché il personale assunto mediante pubblico concorso e in servizio presso l'Agenzia delle entrate o l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, con almeno dieci anni di anzianità nella terza area, senza demerito. Le commissioni di valutazione sono composte da magistrati ordinari, amministrativi o contabili, avvocati dello Stato,



professori di prima fascia di università pubbliche o private, dirigenti di prima fascia dell'Agenzia che bandisce il concorso anche in quiescenza da non oltre due anni alla data di pubblicazione del bando, tra i quali è scelto il presidente, da persone di comprovata competenza nelle aree tematiche attinenti alle funzioni dirigenziali delle agenzie fiscali e da esperti di comprovata qualificazione ed esperienza nella selezione delle professionalità manageriali. La commissione può avvalersi dell'ausilio di soggetti specializzati, anche esterni alla pubblica amministrazione, per la predisposizione e l'esecuzione delle prove preselettive e scritte. Sono valutati i titoli secondo i criteri definiti nei bandi, dando rilievo anche alle esperienze lavorative pregresse. Fino al 50 per cento dei posti messi a concorso può essere riservato al personale assunto mediante pubblico concorso e in servizio presso l'Agenzia delle entrate o l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, con almeno dieci anni di anzianità nella terza area, senza demerito».

In attuazione della disposizione in esame, l'Agenzia delle entrate con la delibera n. 10/18 dell'8 febbraio 2018, impugnata nel presente giudizio con il ricorso principale, ha, per quanto d'interesse in questa sede:

modificato l'art. 12 (intitolato «Accesso alla dirigenza») che, nella versione oggi vigente, così recita:

«1. L'accesso al ruolo di dirigente dell'Agenzia avviene, per i posti vacanti e disponibili, con procedure selettive pubbliche, nel rispetto dei principi di cui all'art. 1, comma 93, lettera e), della legge 27 dicembre 2017, n. 205.

2. Alle procedure selettive sono ammessi a partecipare soggetti in possesso dei requisiti di professionalità ed esperienza di volta in volta specificati in relazione alle posizioni da ricoprire. Tali procedure prevedono una prova scritta, di carattere tecnico-pratico, e una prova orale. Le prove sono finalizzate a individuare le capacità cognitive e le competenze manageriali attinenti alle diverse tipologie di compiti istituzionali dell'Agenzia, con le modalità e in base ai contenuti definiti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione.

3. Se il numero dei candidati supera il limite indicato nel bando è possibile prevedere una prova preselettiva con quesiti a risposta chiusa. Sono esonerati dalla prova preselettiva i dipendenti dell'Agenzia delle entrate che per almeno due anni abbiano svolto funzioni dirigenziali ovvero abbiano ricoperto incarichi di responsabilità relativi a posizioni organizzative di elevata responsabilità, alta professionalità o particolare specializzazione, di cui all'art. 18-bis, o a quelle di cui all'art. 23-quinquies, comma 1, lettera a), numero 2), del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e all'art. 4-bis del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, nonché il personale assunto mediante pubblico concorso e in servizio presso l'Agenzia delle entrate con almeno dieci anni di anzianità nella terza area e che non abbia riportato in tale periodo sanzioni disciplinari superiori al rimprovero verbale. I vincitori svolgono un periodo di applicazione presso gli uffici dell'Agenzia, coincidente con quello di prova, finalizzato a verificarne le capacità organizzative, gestionali e relazionali. Il predetto periodo è soggetto a valutazione.

4. I requisiti specifici necessari per partecipare alla procedura e i criteri di valutazione dei titoli sono stabiliti nei relativi avvisi o bandi, dando rilievo anche alle esperienze lavorative pregresse.

5. Fino al 50 per cento dei posti a concorso può essere riservato al personale assunto mediante pubblico concorso e in servizio presso l'Agenzia delle entrate con almeno dieci anni di anzianità nella terza area e che non abbia riportato in tale periodo sanzioni disciplinari superiori al rimprovero verbale.

6. Le commissioni di valutazione sono composte da magistrati ordinari, amministrativi o contabili, avvocati dello Stato, professori di prima fascia di università pubbliche o private, dirigenti di prima fascia dell'Agenzia anche in quiescenza da non oltre due anni alla data di pubblicazione del bando, tra i quali è scelto il presidente, da persone di comprovata competenza nelle aree tematiche attinenti alle funzioni dirigenziali dell'Agenzia e da esperti di comprovata qualificazione ed esperienza nella selezione delle professionalità manageriali. La commissione può avvalersi dell'ausilio di soggetti specializzati, anche esterni alla pubblica amministrazione, per la predisposizione e l'esecuzione delle prove preselettive e scritte;

introdotto l'art. 18-bis (intitolato «Posizioni organizzative») secondo cui:

«1. Sono istituite posizioni organizzative per lo svolgimento di incarichi di elevata responsabilità, alta professionalità o particolare specializzazione, ivi compresa la responsabilità di uffici operativi di livello non dirigenziale.

2. I titolari delle predette posizioni adottano atti e provvedimenti amministrativi, compresi quelli che impegnano l'Agenzia verso l'esterno; hanno i poteri di spesa e di acquisizione delle entrate rientranti nella competenza dei propri uffici; sono responsabili dell'attività amministrativa e dei relativi risultati; esercitano autonomi poteri di organizzazione delle risorse umane e strumentali.

3. Con atto del direttore dell'Agenzia sono progressivamente individuate le singole posizioni, tenuto conto delle esigenze organizzative dell'Agenzia.



4. Le posizioni di cui al comma 1 sono istituite nei limiti del risparmio di spesa corrispondente alla riduzione, rispetto alla situazione in essere al 1° gennaio 2018, della dotazione organica dirigenziale di seconda fascia di cui all'art. 10, comma 1, lettera a) e delle relative posizioni, nonché utilizzando le disponibilità di cui all'art. 23-*quinqies*, comma 1, lettera a), numero 2), del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135. Entro il 31 dicembre 2018 le posizioni attualmente finanziate con tali ultime disponibilità sono conseguentemente soppresse. Il fondo per il trattamento accessorio del personale dirigente è ridotto in proporzione alle posizioni dirigenziali soppresse ai sensi del presente comma.

5. Le posizioni sono graduate fino ad un massimo di quattro livelli, ai quali è correlata la retribuzione di posizione. La graduazione e l'ammontare della retribuzione di posizione sono fissate con atto del direttore dell'Agenzia, da sottoporre al Comitato di gestione, previo confronto con le Organizzazioni sindacali, sulla base di criteri che tengono conto della complessità organizzativa delle posizioni e delle connesse responsabilità. Il rapporto tra la retribuzione di posizione massima e quella minima non può essere superiore a 3. Con il medesimo atto sono individuati i casi in cui la retribuzione di posizione è incrementata per tener conto della maggiore onerosità connessa all'esercizio delle funzioni in luoghi diversi dal domicilio e sono fissati i relativi importi.

6. La retribuzione di posizione è corrisposta in dodici mensilità e si aggiunge a quella spettante in base alla fascia economica di appartenenza nella terza area. In relazione alla corresponsione della retribuzione di posizione, ai titolari delle posizioni non sono più erogati i compensi per lavoro straordinario nonché tutte le altre voci del trattamento economico accessorio, esclusa l'indennità di agenzia.

7. In caso di valutazione positiva dell'attività svolta, ai titolari delle posizioni spetta la retribuzione di risultato. I criteri di determinazione della retribuzione di risultato sono fissati con l'atto di cui al comma 3, tenendo conto del livello di graduazione della posizione e del livello di valutazione riportato, previo confronto con le Organizzazioni sindacali. Nei limiti delle risorse disponibili, l'importo annuo della retribuzione di risultato non può essere inferiore al 15 per cento della retribuzione di posizione determinata ai sensi del comma 3. Il fondo per il trattamento accessorio del personale dirigente è altresì ridotto, in aggiunta alle riduzioni di cui al comma 4, per le finalità di cui al presente comma.

8. Le posizioni sono conferite a funzionari con almeno cinque anni di anzianità nella terza area, mediante selezioni interne. L'attribuzione di una posizione organizzativa non configura progressione di carriera. Le posizioni sono di norma conferite per un periodo di tre anni, con possibilità di rinnovo; possono essere revocate anticipatamente per motivate esigenze organizzative, nonché in caso di rendimento negativo o di comportamenti sanzionabili sul piano disciplinare o penale.

9. Con atto del Direttore dell'Agenzia sono disciplinate le modalità di selezione che tengono conto, in relazione alla tipologia di incarico da ricoprire, delle conoscenze professionali e delle capacità tecniche e gestionali degli interessati, nonché delle valutazioni dagli stessi conseguite negli anni precedenti».

In relazione alla rilevanza della questione il Tribunale evidenzia che:

con sentenza non definitiva, emessa in pari data, ha ritenuto sussistente la legittimazione e l'interesse a ricorrere della Dirpubblica, ha dichiarato il difetto di legittimazione passiva dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli ed ha dichiarato non rilevante la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 323, 324 e 325 legge n. 145/18, prospettata dalla ricorrente;

gli articoli 12 e 18-*bis* del Regolamento di amministrazione, sopra riportati, sono stati introdotti dalla delibera n. 10/18 impugnata con il ricorso principale;

la delibera n. 10/18 ed i predetti articoli del Regolamento costituiscono pedissequa attuazione dell'art. 1, comma 93, legge n. 205/17 di cui riproducono il contenuto;

avverso gli atti amministrativi in esame la ricorrente prospetta unicamente vizi di legittimità costituzionale della norma, di rango primario, attributiva del potere;

l'unico vizio proprio dell'atto amministrativo dedotto riguarda l'art. 12 del Regolamento. La censura, però, è da ritenersi proposta in via subordinata rispetto alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 93, lettera e) legge n. 205/17 come emerge dal fatto che nelle conclusioni dell'atto introduttivo (pagg. 31-32) la ricorrente ha chiesto, innanzi tutto, proprio l'accertamento dell'incostituzionalità della disposizione. La proposizione, in via subordinata, della censura d'illegittimità propria dell'art. 12 del Regolamento vincola il giudice amministrativo nell'ordine delle questioni da esaminare, così come stabilito dall'Adunanza Plenaria (sentenza n. 5/15).

In ogni caso, la rilevanza della questione anche in riferimento alla prospettata illegittimità propria dell'art. 12 del Regolamento deriva dal fatto che la questione di legittimità costituzionale ha ad oggetto la norma attributiva del potere



mentre l'ipotesico annullamento per il vizio proprio dell'atto non sarebbe completamente soddisfacente per la parte ricorrente residuando la rilevanza della questione in relazione alla prospettata illegittimità delle deroghe alla disciplina per l'accesso alla carriera dirigenziale.

Del resto, il giudice di appello ha precisato che, nell'ipotesi di mancata graduazione dei motivi, l'esame degli stessi da parte del giudice deve essere condotto sulla base della «consistenza oggettiva» del motivo stesso riferibile alla «radicalità del vizio» (Adunanza Plenaria n. 5/15); ne consegue che anche la prospettata esistenza di un vizio proprio dell'art. 12 del regolamento non elide la rilevanza della questione di legittimità costituzionale in quanto quest'ultima ha ad oggetto la norma attributiva del potere.

Da ultimo, in ordine alla rilevanza della questione, deve essere precisato che, nei confronti degli atti impugnati con i tre ricorsi per motivi aggiunti, sono stati dedotti esclusivamente vizi d'invalidità derivata dall'illegittimità degli atti impugnati in via principale, quest'ultima conseguente all'illegittimità costituzionale della norma attributiva del potere ribadita nei gravami per motivi aggiunti.

Non manifesta infondatezza

Prima di esaminare la non manifesta infondatezza delle questioni il Tribunale ritiene necessario premettere un riferimento alla sentenza n. 37/2015 della Corte costituzionale.

In quel giudizio era stata censurata la previsione contenuta all'art. 8, comma 24, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 («Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento»), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44.

In particolare, le censure si riferivano specificamente alla previsione in base alla quale venivano fatti salvi, per il passato, gli incarichi dirigenziali già affidati dalle agenzie fiscali a propri funzionari, e si consentiva, nelle more dell'espletamento delle procedure concorsuali per la copertura dei posti di dirigente, di attribuire incarichi dirigenziali a propri funzionari, mediante la stipula di contratti di lavoro a tempo determinato, la cui durata era fissata in relazione al tempo necessario per la copertura del posto vacante tramite concorso.

Con la sentenza sopra citata, la Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità del suddetto meccanismo di copertura dei posti da dirigente, lo ha ritenuto incostituzionale, per violazione del principio della necessità dell'accesso agli uffici pubblici previo concorso, necessario anche nei casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio.

In particolare, la Corte ha evidenziato che, «in apparenza, la disposizione impugnata non si pone in contrasto diretto con tali principi. Essa non conferisce in via definitiva incarichi dirigenziali a soggetti privi della relativa qualifica, bensì consente, in via asseritamente temporanea, l'assunzione di tali incarichi da parte di funzionari, in attesa del completamento delle procedure concorsuali. Tuttavia, l'aggiramento della regola del concorso pubblico per l'accesso alle posizioni dirigenziali in parola si rivela, sia alla luce delle circostanze di fatto, precedenti e successive alla proposizione della questione di costituzionalità, nelle quali la disposizione impugnata si inserisce, sia all'esito di un più attento esame della fattispecie delineata dall'art. 8, comma 24, del decreto-legge n. 16 del 2012.».

La Corte ha riscontrato, da un lato, la prassi dell'Amministrazione (in quel giudizio, l'Agenzia delle entrate) di reiterare il conferimento di incarichi dirigenziali a propri funzionari, avvalendosi di un'apposita norma regolamentare, poi annullata in sede giurisdizionale, dall'altro l'introduzione della previsione legislativa censurata, il cui vero obiettivo «è rivelato dal secondo periodo della norma in questione, ove, da un lato, si fanno salvi i contratti stipulati in passato tra le Agenzie e i propri funzionari, dall'altro si consente ulteriormente che, nelle more dell'espletamento delle procedure concorsuali, da completare entro il 31 dicembre 2013, le Agenzie attribuiscono incarichi dirigenziali a propri funzionari, mediante la stipula di contratti di lavoro a tempo determinato, la cui durata è fissata in relazione al tempo necessario per la copertura del posto vacante tramite concorso».

Conseguentemente, la Corte ha ritenuto l'art. 8 comma 24 del decreto-legge n. 16/2012 costituzionalmente illegittimo, per violazione degli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione, avendo «contribuito all'indefinito protrarsi nel tempo di un'assegnazione asseritamente temporanea di mansioni superiori, senza provvedere alla copertura dei posti dirigenziali vacanti da parte dei vincitori di una procedura concorsuale aperta e pubblica».

Ciò posto, devono essere esaminati distintamente i tre profili di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

1. Viene, innanzi tutto, in rilievo la legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 93, lettere *a)*, *b)*, *c)* e *d)* legge n. 205/17 nella parte in cui istituisce posizioni organizzative che concretizzano una vera e propria funzione e/o fascia superiore senza che sia previsto il pubblico concorso per l'accesso alle stesse.



La disposizione in esame, infatti, prevede l'istituzione di posizioni organizzative «per lo svolgimento di incarichi di elevata responsabilità, alta professionalità o particolare specializzazione, ivi compresa la responsabilità di uffici operativi di livello non dirigenziale».

Tali posizioni sono destinate, previa selezione interna, ai funzionari della terza area in possesso di cinque anni di anzianità, e sono caratterizzate dall'attribuzione di una serie di poteri quali quelli «di adottare atti e provvedimenti amministrativi, compresi gli atti che impegnano l'Agenzia verso l'esterno, i poteri di spesa e quelli di acquisizione delle entrate rientranti nella competenza dei propri uffici, di livello non dirigenziale, e la responsabilità dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di organizzazione delle risorse umane e strumentali e di controllo».

I poteri in esame risultano estranei a quelli propri dell'area di riferimento dei soggetti destinati a ricoprire tali funzioni organizzative e sono più propriamente tipici di quelli previsti per la qualifica dirigenziale dagli articoli 16 e 17 decreto legislativo n. 165/01.

In questo senso vanno riguardati i poteri di spesa, di organizzazione del personale, di acquisizione delle entrate e di adozione degli atti amministrativi, che l'art. 17, comma 1, lettere *b)*, *d)* ed *e)* decreto legislativo n. 165/01 riconosce ai dirigenti di uffici dirigenziali generali; nello stesso senso può essere valutata l'attribuzione della «responsabilità dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati» e della «gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di organizzazione» che presuppongono poteri estranei alla terza fascia come si evince anche dall'art. 4, comma 2, decreto legislativo n. 165/01 che attribuisce ai dirigenti «l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo» aggiungendo che «essi sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati».

L'estraneità dei poteri riconosciuti dall'art. 1, comma 93, lettere *a)* e *c)* legge n. 205/17 rispetto a quelli propri della terza area, a cui appartengono i dipendenti legittimati a partecipare alle selezioni interne per il conseguimento delle posizioni organizzative previste dalla disposizione in esame, è confermata dall'allegato A al CCNL del personale delle Agenzie fiscali sottoscritto il 28 maggio 2004, richiamato dalla difesa erariale nella memoria depositata il 16 marzo 2019, secondo cui «appartengono a questa area funzionale i lavoratori che, nel quadro di indirizzi generali, per la conoscenza dei vari processi gestionali, svolgono, nelle unità di livello non dirigenziale a cui sono preposti, funzioni di direzione, coordinamento e controllo di attività rilevanti, ovvero lavoratori che svolgono funzioni che si caratterizzano per il loro elevato contenuto specialistico».

Sempre il medesimo allegato A, in riferimento ai «contenuti professionali di base» evidenzia che il dipendente appartenente alla terza area funzionale, «nell'ambito della specifica professionalità posseduta, svolge tutte le attività attinenti alla sua competenza professionale nel settore assegnato, secondo l'esperienza maturata sulla base delle specifiche professionali di area e del profilo di appartenenza le cui caratteristiche analitiche saranno individuate nella contrattazione integrativa. In particolare, a titolo esemplificativo, può dirigere o coordinare unità organiche anche di rilevanza esterna, la cui responsabilità non è riservata a dirigenti, garantendo l'attuazione dell'attività di competenza; può svolgere attività ispettive, di valutazione, di verifica, di controllo, di programmazione e di revisione; può essere adibito a relazioni esterne dirette con il pubblico di tipo complesso, relazioni organizzative interne di tipo complesso; può effettuare studi e ricerche; può collaborare ad attività specialistiche, in considerazione dell'elevato livello professionale posseduto. Può assumere temporaneamente funzioni dirigenziali in assenza del dirigente titolare».

Ne consegue che sono del tutto estranei ai poteri tipici della terza area alcune delle principali prerogative riconosciute dall'art. 1, comma 93, lettera *c)*, legge n. 205/17 ai destinatari delle posizioni organizzative ivi indicate come i poteri di spesa e di acquisizione delle entrate e la complessiva «responsabilità dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di organizzazione delle risorse umane e strumentali e di controllo».

Sotto questo profilo, pertanto, risulta plausibile l'ipotesi, prospettata da parte ricorrente, secondo cui nelle nuove posizioni organizzative sarebbero stati allocati alcuni poteri che l'art. 17 decreto legislativo n. 165/01 riconosce ai dirigenti.

Ma ciò che maggiormente viene in rilievo, ai fini della valutazione di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, è che, indubbiamente, la posizione organizzativa disciplinata dall'art. 1, comma 93, lettere *a)*, *b)*, *c)* e *d)* legge n. 205/17 costituisce una vera e propria progressione di carriera verticale per i dipendenti appartenenti alla terza area proprio perché la nuova funzione è caratterizzata dall'esercizio di poteri non riconducibili all'area in esame.



Con la sentenza n. 37/2015 la Corte costituzionale ha precisato che non solo il conferimento di incarichi dirigenziali ma «anche il passaggio ad una fascia funzionale superiore comporta “l’accesso ad un nuovo posto di lavoro corrispondente a funzioni più elevate ed è soggetto, pertanto, quale figura di reclutamento, alla regola del pubblico concorso” (sentenza n. 194 del 2002; *ex plurimis*, inoltre, sentenze n. 217 del 2012, n. 7 del 2011, n. 150 del 2010, n. 293 del 2009)».

Anche un nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio, pertanto, è soggetto alla regola del pubblico concorso (Corte costituzionale n. 217/12).

Nella fattispecie, il conferimento delle neoistituite posizioni organizzative attraverso una selezione interna, prevista dall’art. 1, comma 93, lettera *b*), legge n. 205/17, può risultare violativo del principio del pubblico concorso e, pertanto, si può porre in contrasto con gli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione in quanto:

non risulta conforme agli articoli 3 e 97, ultimo comma, della Costituzione, i quali prescrivono la regola del concorso pubblico ed aperto per l’accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni (TAR Lazio n. 2080/16 che richiama Corte costituzionale sentenze n. 99 del 2012 e n. 293 del 2009). La disposizione censurata, infatti, aggira tale regola consentendo l’accesso ad un ruolo e, comunque, ad un inquadramento giuridico diverso da quello rivestito senza pubblico concorso;

sotto altro profilo l’art. 1, comma 93, lettere *a*), *b*), *c*) e *d*), legge n. 205/17 si può porre in contrasto con gli articoli 3 e 51 della Costituzione, perché l’elusione della regola del pubblico concorso comporta che l’accesso alle funzioni superiori è consentito ai soli funzionari di ciascuna agenzia fiscale e non è, invece, permesso, in posizione di uguaglianza, a tutti i cittadini in possesso dei requisiti (in questo senso Corte costituzionale n. 293/09);

la violazione della regola del pubblico concorso, poi, collide anche con i principi di imparzialità e buon andamento dell’azione amministrativa di cui all’art. 97 primo comma, della Costituzione, in quanto il concorso pubblico è, per sua natura, idoneo a selezionare i candidati più preparati e meritevoli ed appartenenti alla generalità dei cittadini in virtù del mero possesso dei requisiti obiettivi di legge (Corte Costituzione n. 453/90).

2. Il Tribunale ritiene non manifestamente infondata anche la questione della compatibilità dell’art. 1, comma 93, lettere *a*), *b*), *c*) e *d*), legge n. 205/17 rispetto all’art. 136 della Costituzione secondo cui «quando la Corte dichiara la illegittimità costituzionale di una norma di legge o di atto avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione».

Come già evidenziato, le nuove posizioni organizzative, benché caratterizzate da poteri riconducibili alla qualifica dirigenziale, sono attribuite, senza pubblico concorso, a funzionari privi della relativa qualifica.

Secondo la giurisprudenza della Corte, l’efficacia preclusiva, nei confronti del legislatore, del giudicato costituzionale riguarda ogni disposizione che mira a «mantenere in piedi o [...] ripristinare, sia pure indirettamente, [...] gli effetti di quella struttura normativa che aveva formato oggetto della [...] pronuncia di illegittimità costituzionale» (sentenza n. 72 del 2013), ovvero che «ripristinano o preservano l’efficacia di una norma già dichiarata incostituzionale» (sentenza n. 350 del 2010).

Nel chiarire la portata dell’art. 136, comma 1 della Costituzione la Corte (sentenza n. 5/17) ha, altresì, precisato che «il giudicato costituzionale è violato non solo quando il legislatore emana una norma che costituisce una «mera riproduzione» (sentenze n. 73 del 2013 e n. 245 del 2012) di quella già ritenuta lesiva della Costituzione, ma anche se la nuova disciplina mira a «perseguire e raggiungere, “anche se indirettamente”, esiti corrispondenti» (sentenze n. 73 del 2013, n. 245 del 2012, n. 922 del 1988, n. 223 del 1983, n. 88 del 1966)».

Quanto fin qui evidenziato, in ordine all’attribuzione di funzioni dirigenziali, in assenza di pubblico concorso ed a soggetti che sono privi della relativa qualifica, induce il Tribunale a ritenere che la finalità perseguita dal citato art. 1, comma 93, legge n. 205/17 possa essere elusiva della sentenza n. 37/15 della Corte costituzionale con conseguente possibile violazione dell’art. 136 della Costituzione.

3. Non manifestamente infondata è, altresì, la questione di legittimità dell’art. 1, comma 93, lettera *e*), legge n. 205/17 secondo cui è attribuito alla potestà regolamentare delle Agenzie fiscali il potere di «disciplinare l’accesso alla qualifica dirigenziale dei rispettivi ruoli mediante procedura concorsuale pubblica per titoli ed esami. Gli esami consistono in una prova scritta, di carattere tecnico-pratico, e in una orale, finalizzate a individuare, secondo modalità e descrizione dei contenuti specificate con decreto del Ministro dell’economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, le capacità cognitive e le competenze manageriali attinenti alle diverse tipologie di compiti istituzionali dell’Agenzia che bandisce il concorso, con la possibilità di prevedere una prova preselettiva con quesiti a risposta chiusa qualora il numero di candidati superi il limite indicato nel bando. Sono esonerati dalla prova preselettiva i candidati dipendenti dell’Agenzia delle entrate e dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli che abbiano svolto per almeno due anni, alla data di pubblicazione del bando, funzioni dirigenziali ovvero



incarichi di responsabilità relativi a posizioni organizzative di elevata responsabilità, alta professionalità o particolare specializzazione, di cui alla lettera *a*) del presente comma, o a quelle di cui all'art. 23-*quinquies*, comma 1, lettera *a*), numero 2), del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e all'art. 4-*bis* del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125 nonché il personale assunto mediante pubblico concorso e in servizio presso l'Agenzia delle entrate o l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, con almeno dieci anni di anzianità nella terza area, senza demerito. Le commissioni di valutazione sono composte da magistrati ordinari, amministrativi o contabili, avvocati dello Stato, professori di prima fascia di università pubbliche o private, dirigenti di prima fascia dell'Agenzia che bandisce il concorso anche in quiescenza da non oltre due anni alla data di pubblicazione del bando, tra i quali è scelto il presidente, da persone di comprovata competenza nelle aree tematiche attinenti alle funzioni dirigenziali delle agenzie fiscali e da esperti di comprovata qualificazione ed esperienza nella selezione delle professionalità manageriali. La commissione può avvalersi dell'ausilio di soggetti specializzati, anche esterni alla pubblica amministrazione, per la predisposizione e l'esecuzione delle prove preselettive e scritte. Sono valutati i titoli secondo i criteri definiti nei bandi, dando rilievo anche alle esperienze lavorative pregresse. Fino al 50 per cento dei posti messi a concorso può essere riservato al personale assunto mediante pubblico concorso e in servizio presso l'Agenzia delle entrate o l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, con almeno dieci anni di anzianità nella terza area, senza demerito».

La norma presenta profili di possibile violazione degli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione nella parte in cui esonera dalla prova preselettiva i dipendenti delle Agenzie fiscali in possesso di determinati requisiti.

Richiamato quanto stabilito dalla sentenza n. 37/15 della Corte costituzionale in merito alla necessità di utilizzare il pubblico concorso per l'accesso alle qualifiche dirigenziali, il Tribunale rileva che l'esonero dalla prova preselettiva è in grado di attribuire un significativo vantaggio ai dipendenti interni almeno stando ai plausibili dati forniti dalla ricorrente secondo cui nel concorso per il reclutamento di 403 dirigenti sono state presentate 13.608 domande di partecipazione.

La rilevanza di tale vantaggio per i dipendenti interni assume una particolare significatività in quanto connessa ad un ulteriore beneficio, loro attribuito dalla disposizione censurata secondo la quale è possibile riservare fino al 50% dei posti essi a concorso ai dipendenti della terza area con dieci anni di anzianità; in tal modo, i dipendenti interni finiscono per cumulare una doppia serie di benefici di dubbia legittimità anche considerando l'elevata percentuale di posti oggetto dell'indicata riserva.

L'esonero dalla prova preselettiva non risulta, per altro, giustificato da particolari esigenze di speditezza della procedura considerato il presumibile non rilevante numero di dipendenti interni potenziali partecipanti rispetto al totale degli stessi.

In ordine, poi, all'irragionevolezza dell'esonero dalla prova preselettiva per i dipendenti delle Agenzie fiscali è da rilevare che l'esonero non risulta nemmeno giustificato dalla particolare qualificazione dei soggetti a favore dei quali opera il beneficio.

L'esonero, infatti, è previsto per una serie eterogenea di ipotesi e, precisamente, da una parte, per coloro che vantano particolare esperienza conseguente all'espletamento per due anni di funzioni dirigenziali o di incarichi di responsabilità relativi a posizioni organizzative di elevata responsabilità, alta professionalità o particolare specializzazione, e, dall'altra, per tutti i dipendenti delle Agenzie fiscali in possesso di un'anzianità di servizio di dieci anni nella terza area.

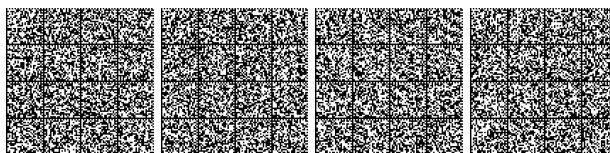
La diversità delle fattispecie legittimanti l'esonero lascia trasparire l'intento di correlare il beneficio non tanto alla particolare qualificazione del dipendente (non agevolmente rinvenibile nel mero possesso del requisito dell'anzianità) ma alla condizione di dipendente stesso.

Né l'esonero è ragionevolmente spiegabile alla luce della peculiarità delle funzioni istituzionali dell'Agenzia delle entrate perché il beneficio è concesso indistintamente a tutti i dipendenti delle Agenzie fiscali e, quindi, anche a quelli che hanno espletato funzioni diverse da quelle dell'ente che bandisce il concorso.

Non è, poi, agevole comprendere perché, a fronte della genericità delle fattispecie legittimanti l'esonero dalla prova preselettiva, le stesse siano state considerate solo in riferimento ai dipendenti delle Agenzie fiscali e non anche di altre categorie di dipendenti pubblici.

L'art. 93, comma 1, lettera *e*), legge n. 205/17, pertanto, nella parte in cui prevede l'esonero dalla prova preselettiva per i dipendenti interni correlata ad un'elevata riserva di posti in favore dei dipendenti medesimi:

risulta non coerente con il principio della necessità del pubblico concorso, di cui agli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione, in quanto attribuisce una posizione privilegiata nell'accesso ai dipendenti interni non logica anche alla luce della contestuale previsione di una cospicua riserva di posti;



si pone in contrasto con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione perché l'esonero dalla prova preselettiva è previsto non solo per coloro che sono in possesso di particolari requisiti di qualificazione derivanti dalla natura dell'attività svolta (nella fattispecie identificata con l'espletamento per due anni di funzioni dirigenziali e, comunque, di incarichi di responsabilità) ma anche per coloro che vantano la sola anzianità decennale nella terza area alle dipendenze delle Agenzie fiscali. Ciò può costituire un'ingiustificata discriminazione rispetto ad altri dipendenti di altre amministrazioni in possesso di analoghi requisiti;

si pone in contrasto anche con il principio di buon andamento dell'attività amministrativa, oggetto dell'art. 97 della Costituzione, in quanto l'esonero non risponde né all'esigenza di agevolare la speditezza della procedura concorsuale né di selezionare, comunque, sulla base di criteri obiettivi, i candidati più meritevoli.

In conclusione il Tribunale ritiene rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale, in precedenza indicate, dell'art. 1, comma 93, lettere a), b), c), d) ed e) legge n. 205/17 per possibile contrasto con gli articoli 3, 51, 97 e 136 della Costituzione;

P. Q. M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio - Sezione seconda ter:

1) dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale illustrate in motivazione ed aventi ad oggetto l'art. 1, comma 93, lettere a), b), c), d) ed e), legge n. 205/17 in riferimento agli articoli 3, 51, 97 e 136 della Costituzione;

2) rimette, pertanto, gli atti alla Corte costituzionale per la decisione in ordine alle questioni di costituzionalità;

3) dispone la sospensione del presente giudizio;

4) manda alla segreteria della Sezione per tutti gli adempimenti di competenza, e, in particolare, per la notifica della presente ordinanza alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri e per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio dei giorni 16 aprile 2019 e del 21 maggio 2019, con l'intervento dei magistrati:

Pietro Morabito, Presidente;

Fabio Mattei, consigliere;

Michelangelo Francavilla, consigliere, estensore.

Il Presidente: MORABITO

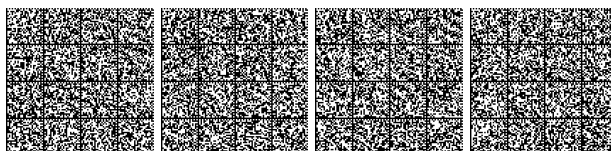
L'estensore: FRANCAVILLA

19C00277

MARCO NASSI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2019-GUR-042) Roma, 2019 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





€ 4,00

