

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 159° - Numero 13

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 28 marzo 2018

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 691 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE

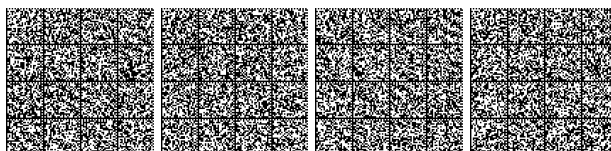




S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

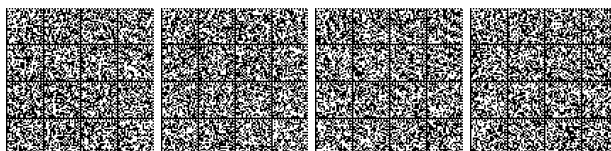
- N. **58.** Sentenza 7 febbraio - 23 marzo 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Industria - Stabilimenti di interesse strategico nazionale - Provvedimento di sequestro giudiziario riferito ad ipotesi di reato inerenti alla sicurezza dei lavoratori - Condizioni e limiti alla prosecuzione dell'attività di impresa.
 – Decreto-legge 4 luglio 2015, n. 92 (Misure urgenti in materia di rifiuti e di autorizzazione integrata ambientale, nonché per l'esercizio dell'attività d'impresa di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale), art. 3; legge 6 agosto 2015, n. 132 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83, recante misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria), artt. 1, comma 2, e 21-*octies*..... Pag. 1
- N. **59.** Sentenza 10 gennaio - 23 marzo 2018
 Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.
Immunità parlamentare - Procedimento penale a carico di un senatore - Conflitto sollevato dal Tribunale ordinario di Bergamo.
 – Deliberazione del Senato della Repubblica del 16 settembre 2015 (Atti Senato, XVII legislatura, Doc. IV-*ter*, n. 4)..... Pag. 9
- N. **60.** Ordinanza 21 febbraio - 23 marzo 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Imposte e tasse - Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi.
 – Legge della Regione Liguria 29 luglio 2016, n. 16, recante «Modifiche alla legge regionale 3 luglio 2007, n. 23 (Disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi)», artt. 1, comma 1, e 3, comma 2..... Pag. 16
- N. **61.** Sentenza 23 gennaio - 27 marzo 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Bilancio e contabilità pubblica - Finanziamento delle azioni relative al piano straordinario per la promozione del made in Italy e l'attrazione degli investimenti in Italia - Stanziamento di ulteriori risorse nell'ambito dello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico da assegnare all'ICE-Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane - Istituzione di un Fondo per le politiche per la valorizzazione, la promozione e la tutela, in Italia e all'estero, delle imprese e dei prodotti agricoli e agroalimentari - Condizioni e modalità di assegnazione delle risorse.
 – Legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», art. 1, comma 202..... Pag. 17
- N. **62.** Sentenza 20 febbraio - 27 marzo 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Istruzione pubblica - Corso abilitante all'insegnamento di uno strumento musicale nella scuola secondaria di primo grado - Ammissione dei soli docenti che abbiano prestato, per almeno 360 giorni, servizio di insegnamento di strumento musicale presso detta scuola.
 – Decreto-legge 7 aprile 2004, n. 97 (Disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2004-2005, nonché in materia di esami di Stato e di Università) - convertito, con modificazioni, nella legge 4 giugno 2004, n. 143 - art. 2, comma 4-*bis*. Pag. 25



- N. **63.** Ordinanza 21 febbraio - 27 marzo 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Elettorato attivo - Cittadini italiani residenti all'estero - Modalità di esercizio del diritto di voto per corrispondenza.
 – Legge 27 dicembre 2001, n. 459 (Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero), artt. 1, comma 2, 2, 4-*bis*, 12 e 14..... Pag. 30
- N. **64.** Ordinanza 21 febbraio - 27 marzo 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Reati e pene - Abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili - Reato di minaccia di cui all'art. 612 cod. pen. - Trattamento sanzionatorio.
 – Decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7 (Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili, a norma dell'articolo 2, comma 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67), art. 1, comma 1, lettera *c*)..... Pag. 33

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. **15.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 febbraio 2018 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
Professioni - Norme della Regione Puglia - Disposizioni in materia di clownterapia - Promozione della formazione professionale del personale delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e delle associazioni di volontariato e di promozione sociale e delle cooperative che operano nell'ambito della clownterapia - Formazione per il riconoscimento della qualifica professionale del "clown di corsia" - Criteri e modalità di svolgimento dei corsi di formazione - Istituzione di un registro regionale di clownterapia.
 – Legge della Regione Puglia 20 novembre (*recte*: dicembre) 2017, n. 60 (Disposizioni in materia di clownterapia), artt. 1, 2, 3 e 5. Pag. 35
- N. **16.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 27 febbraio 2018 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Proroga dell'efficacia delle graduatorie di procedure selettive pubbliche bandite dall'Azienda Unità Sanitaria Locale della Valle d'Aosta in scadenza nel 2018.
 – Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 22 dicembre 2017, n. 23 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per il triennio 2018/2020), art. 22, comma 1..... Pag. 37
- N. **51.** Ordinanza della Corte di cassazione del 31 gennaio 2018
Processo penale - Domanda di equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Omesso deposito, da parte dell'imputato, dell'istanza di accelerazione del processo nei trenta giorni successivi al superamento dei termini cui all'art. 2-*bis* della legge n. 89 del 2001 - Esclusione del riconoscimento dell'indennizzo.
 – Legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), art. 2, comma 2-*quinquies*, lett. *e*), come introdotto dall'art. 55, comma 1, lett. *a*), n. 2, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134..... Pag. 41



N. 52. Ordinanza della Corte di cassazione del 31 gennaio 2018

Processo penale - Domanda di equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Omesso deposito, da parte dell'imputato, dell'istanza di accelerazione del processo nei trenta giorni successivi al superamento dei termini cui all'art. 2-bis della legge n. 89 del 2001 - Esclusione del riconoscimento dell'indennizzo.

- Legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), art. 2, comma 2-*quinquies*, lett. *e*), come introdotto dall'art. 55, comma 1, lett. *a*), n. 2, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134.....

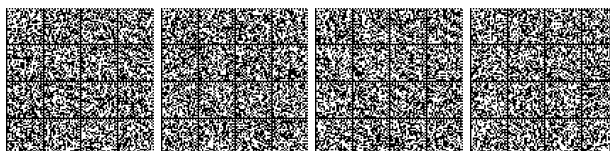
Pag. 45

N. 53. Ordinanza della Corte di cassazione del 31 gennaio 2018

Processo penale - Domanda di equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Omesso deposito, da parte dell'imputato, dell'istanza di accelerazione del processo nei trenta giorni successivi al superamento dei termini cui all'art. 2-bis della legge n. 89 del 2001 - Esclusione del riconoscimento dell'indennizzo.

- Legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), art. 2, comma 2-*quinquies*, lett. *e*), come introdotto dall'art. 55, comma 1, lett. *a*), n. 2, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134.....

Pag. 49





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 58

Sentenza 7 febbraio - 23 marzo 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Industria - Stabilimenti di interesse strategico nazionale - Provvedimento di sequestro giudiziario riferito ad ipotesi di reato inerenti alla sicurezza dei lavoratori - Condizioni e limiti alla prosecuzione dell'attività di impresa.

- Decreto-legge 4 luglio 2015, n. 92 (Misure urgenti in materia di rifiuti e di autorizzazione integrata ambientale, nonché per l'esercizio dell'attività d'impresa di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale), art. 3; legge 6 agosto 2015, n. 132 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83, recante misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria), artt. 1, comma 2, e 21-*octies*.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3 del decreto-legge 4 luglio 2015, n. 92 (Misure urgenti in materia di rifiuti e di autorizzazione integrata ambientale, nonché per l'esercizio dell'attività d'impresa di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale), promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Taranto nel procedimento penale a carico di S. R. e altri, con ordinanza del 14 luglio 2015, iscritta al n. 67 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 20, prima serie speciale, dell'anno 2017.

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

udito nella camera di consiglio del 7 febbraio 2018 il Giudice relatore Marta Cartabia.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 14 luglio 2015 (r. o. n. 67 del 2017), il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Taranto ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3 del decreto-legge 4 luglio 2015, n. 92 (Misure urgenti in materia di rifiuti e di autorizzazione integrata ambientale, nonché per l'esercizio dell'attività d'impresa di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale) in riferimento agli artt. 2, 3, 4, 32, primo comma, 35, primo comma, 41, secondo comma, e 112 della Costituzione.

1.1.- Il rimettente ha precisato di essere investito della decisione sull'istanza, depositata nella segreteria del Pubblico ministero del medesimo Tribunale e da questi trasmessa all'ufficio del giudice per le indagini preliminari, avanzata dalla difesa di ILVA spa in amministrazione straordinaria (d'ora innanzi: ILVA), affinché venisse data attuazione al citato art. 3 del d.l. n. 92 del 2015 in riferimento al sequestro preventivo dell'altoforno denominato "Afo2" presso lo stabilimento di Taranto della società.

1.2.- Si procedeva, infatti, a carico di R. S. e altri dirigenti e tecnici in servizio presso tale stabilimento, in relazione ai reati di cui agli artt. 110 e 437, commi 1 e 2, del codice penale - per avere, in concorso, omesso di predisporre cautele volte a prevenire la proiezione di materiale incandescente e strumentazioni idonee a garantire l'incolumità dei lavoratori, da cui è derivato l'infortunio mortale di un operaio - e agli artt. 113 e 589 cod. pen., per avere determinato la morte del predetto operaio mediante le omissioni di cui sopra.

Nella fase delle indagini preliminari, il pubblico ministero ha disposto, con decreto del 18 giugno 2015, il sequestro preventivo d'urgenza, senza facoltà d'uso, del citato altoforno, ravvisando le esigenze cautelari di cui all'art. 321, commi 1 e 2, del codice di procedura penale.

Con ordinanza del 29 giugno 2015, il rimettente ha convalidato il decreto del pubblico ministero e ha disposto il sequestro preventivo dello stesso impianto, senza facoltà d'uso.

È quindi intervenuto l'impugnato art. 3 del d.l. n. 92 del 2015, la cui rubrica recita: «Misure urgenti per l'esercizio dell'attività di impresa di stabilimenti oggetto di sequestro giudiziario». Il comma 1 prevede che «[a] fine di garantire il necessario bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva, di salvaguardia dell'occupazione, della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell'ambiente salubre, nonché delle finalità di giustizia, l'esercizio dell'attività di impresa degli stabilimenti di interesse strategico nazionale non è impedito dal provvedimento di sequestro [...] quando lo stesso si riferisca ad ipotesi di reato inerenti alla sicurezza dei lavoratori», specificando che ciò era già previsto dall'articolo 1, comma 4, del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207 (Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 dicembre 2012, n. 231. Il comma 2 aggiunge che «[t]enuto conto della rilevanza degli interessi in comparazione, nell'ipotesi di cui al comma 1, l'attività d'impresa non può protrarsi per un periodo di tempo superiore a 12 mesi dall'adozione del provvedimento di sequestro». Il successivo comma 3 stabilisce poi che «[p]er la prosecuzione dell'attività degli stabilimenti di cui al comma 1, senza soluzione di continuità, l'impresa deve predisporre, nel termine perentorio di 30 giorni dall'adozione del provvedimento di sequestro, un piano recante misure e attività aggiuntive, anche di tipo provvisorio, per la tutela della sicurezza sui luoghi di lavoro, riferite all'impianto oggetto del provvedimento di sequestro», aggiungendo che «[l]'avvenuta predisposizione del piano è comunicata all'autorità giudiziaria procedente». Il comma 4 dispone, inoltre, che «[i]l piano è trasmesso al Comando provinciale dei Vigili del fuoco, agli uffici della ASL e dell'INAIL competenti per territorio per le rispettive attività di vigilanza e controllo, che devono garantire un costante monitoraggio delle aree di produzione oggetto di sequestro, anche mediante lo svolgimento di ispezioni dirette a verificare l'attuazione delle misure ed attività aggiuntive previste nel piano», ulteriormente precisando che «[l]e amministrazioni provvedono alle attività previste dal presente comma nell'ambito delle competenze istituzionalmente attribuite, con le risorse previste a legislazione vigente». Infine, il comma 5, contiene una disposizione transitoria, in base alla quale «[l]e disposizioni del presente articolo si applicano anche ai provvedimenti di sequestro già adottati alla data di entrata in vigore del presente decreto e i termini di cui ai commi 2 e 3 decorrono dalla medesima data».

1.3.- I difensori di ILVA hanno chiesto al pubblico ministero di dare attuazione al citato art. 3 del d.l. n. 92 del 2015, il quale, nella loro interpretazione, dispone una sospensione *ex lege* dell'esecuzione del vincolo reale, rispetto alla quale il provvedimento dell'autorità giudiziaria competente - individuata nel pubblico ministero in quanto organo che si deve occupare dei profili esecutivi del sequestro preventivo - assumerebbe mero valore dichiarativo.

1.4.- Il pubblico ministero ha trasmesso gli atti per la decisione al giudice per le indagini preliminari dello stesso Tribunale, esprimendo parere contrario all'accoglimento dell'istanza.

In particolare, la pubblica accusa ha ritenuto che il citato art. 3 del d.l. n. 92 del 2015 non potesse caducare il provvedimento di sequestro in atto, in quanto altrimenti si sarebbe realizzata un'ingerenza del potere legislativo nelle prerogative di quello giudiziario. Inoltre, il provvedimento di sequestro di uno degli altoforni non avrebbe compro-



messo l'intera attività di impresa, con la conseguenza che la disposizione in esame - la quale è dichiaratamente volta allo scopo di garantire la continuità dell'esercizio dell'attività di impresa degli stabilimenti di interesse strategico nazionale - non sarebbe stata applicabile alla specie. L'organo competente a decidere sarebbe stato, dunque, il giudice delle indagini preliminari, quale organo che aveva emesso il provvedimento di sequestro sulla cui «sostanza» la disposizione legislativa avrebbe inciso.

In via subordinata, lo stesso pubblico ministero ha chiesto di sollevare questione di legittimità costituzionale del citato art. 3 del d.l. n. 92 del 2015.

1.5.- Il giudice per le indagini preliminari ha ritenuto di essere competente a decidere sull'istanza.

Secondo il rimettente, infatti, la disposizione in esame avrebbe sottoposto il sequestro a una condizione sospensiva negativa di efficacia - realizzata dalla mancata predisposizione, da parte dell'impresa, di un piano di intervento entro trenta giorni dal provvedimento - e a un termine dilatorio eventuale, così da stabilire la durata massima dell'esercizio dell'attività d'impresa per un periodo di dodici mesi in pendenza del vincolo cautelare.

Ricostruita in tal modo la portata della disposizione, il giudice *a quo* ha ritenuto che essa attenga all'esecutività del titolo, sulla quale è competente a decidere, ai sensi dell'art. 665, comma 1, cod. proc. pen., il giudice che lo ha deliberato.

Secondo il giudice per le indagini preliminari, inoltre, si sarebbe dovuto procedere nelle forme dell'incidente di esecuzione, adottando la procedura semplificata di cui all'art. 667, comma 4, cod. proc. pen., applicabile analogicamente (e a maggior ragione) ai casi, come quello di specie, in cui occorra decidere sull'efficacia del sequestro, anziché sulla confisca e sulla restituzione delle cose sequestrate.

1.6.- Il rimettente ha poi ritenuto che il citato art. 3 del d.l. n. 92 del 2015 sia applicabile alla specie sottoposta al suo giudizio.

Infatti, pur considerando che la lettura proposta dal pubblico ministero «non si presenta affatto peregrina», anche in considerazione di «una tecnica normativa impropria (determinata probabilmente dalla fretta)», ciò nondimeno la disposizione avrebbe dovuto ritenersi applicabile anche ai casi in cui, come nella specie, «le misure cautelari attingano, nel concreto, non l'intero stabilimento, bensì soltanto singoli impianti, e non comportino necessariamente l'interruzione dell'attività d'impresa»: ciò in quanto nei commi 3 e 4 del medesimo art. 3 ci si riferisce rispettivamente all'«impianto oggetto del provvedimento» e ad «aree di produzione oggetto di sequestro». Inoltre, il richiamo alla precedente normativa, riguardante la prosecuzione dell'attività negli impianti dello stabilimento ILVA, renderebbe inequivoca l'applicabilità del citato art. 3 del d.l. n. 92 del 2015 anche al sequestro di singoli impianti.

1.7.- Considerata perciò la rilevanza - e pur nella consapevolezza che, nelle more della decisione della Corte costituzionale, sarebbero stati adottati probabili interventi emendativi della disciplina censurata - il giudice *a quo* ha ritenuto suo dovere investire il giudice delle leggi dei dubbi, non manifestamente infondati, di legittimità costituzionale del citato art. 3, del quale egli avrebbe dovuto fare applicazione «qui e ora» per decidere sull'istanza difensiva sopra descritta.

Il rimettente, infatti, ritiene che la disposizione censurata presenti profonde differenze rispetto alla precedente disciplina di cui agli artt. 1 e 3 del d.l. n. 207 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 231 del 2012, considerata non affetta da illegittimità costituzionale dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 85 del 2013, per la presenza di «specifici contrappesi normativi», mancanti nella specie ora in esame, e costituiti dalla subordinazione della prosecuzione dell'attività d'impresa all'osservanza dell'autorizzazione integrata ambientale e dalla predisposizione di una precisa procedura di monitoraggio.

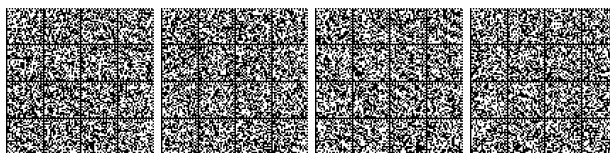
Sarebbe perciò assente nella disciplina in esame un ragionevole punto di bilanciamento tra i diversi interessi costituzionali coinvolti e da ciò conseguirebbe l'illegittimità costituzionale dell'impugnato art. 3.

1.8.- In particolare, secondo il giudice *a quo*, sarebbe violato l'art. 2 Cost., in quanto la norma impugnata, consentendo l'esercizio dell'attività d'impresa, pur in presenza di impianti pericolosi per la vita o l'incolumità umana (come attestato dalla tragica vicenda dell'operaio deceduto), comprometterebbe diritti fondamentali della persona definiti «inviolabili» dalla Carta costituzionale.

1.9.- Il rimettente ritiene che non sia stato rispettato neanche l'art. 3 Cost., in quanto la disposizione in giudizio riserva alle imprese di interesse strategico nazionale un ingiustificato privilegio nell'adeguamento agli standard di sicurezza rispetto agli altri operatori economici, finendo altresì per esporre i lavoratori di tali aziende a fattori di rischio più elevato, così violando, sotto entrambi i profili, il principio costituzionale di eguaglianza.

1.10.- Il giudice *a quo* ravvisa, poi, una violazione degli artt. 4 e 35, primo comma, Cost., in quanto il diritto al lavoro presuppone condizioni di sicurezza nell'esecuzione della prestazione, che la normativa censurata compromette.

1.11.- Sarebbe inciso anche l'art. 32, primo comma, Cost., in quanto la disciplina in esame mette in pericolo la stessa vita e incolumità individuale del cittadino-lavoratore, compromettendone il diritto alla salute nella sua forma estrema, senza operare alcun ragionevole bilanciamento con altri diritti.



1.12.- Il rimettente ritiene inoltre violato l'art. 41, secondo comma, Cost., in quanto la prosecuzione dell'attività in un impianto pericoloso e mortale, in presenza di un progetto unilateralmente predisposto dall'azienda interessata e non sindacabile o controllabile da altri, non rispetta il principio costituzionale che esige che l'attività economica privata si svolga in modo da non recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana.

1.13.- Infine, il giudice *a quo* ritiene pregiudicato il principio di obbligatorietà dell'azione penale di cui all'art. 112 Cost., che deve ritenersi operante non solo nel potere-dovere di repressione dei reati, ma anche in quello di prevenzione dei medesimi, che si esplica anche nell'adozione di misure cautelari reali di carattere preventivo. La disciplina censurata, in assenza di qualsiasi punto di equilibrio, comprometterebbe irragionevolmente, e perciò illegittimamente, tale «potestà costituzionale», consentendo il perpetuarsi di una situazione penalmente rilevante quanto meno ai sensi dell'art. 437 cod. pen. e, in caso di incidenti, degli artt. 589 e 590 cod. pen.

1.14.- Manifestamente infondato viene invece considerato il dubbio di legittimità costituzionale dedotto dal pubblico ministero per violazione dell'art. 3 in relazione all'art. 77, secondo comma, Cost.: il rimettente, infatti, ritiene sussistenti nella specie le ragioni che devono sostenere la decretazione d'urgenza.

2.- Nelle more della scadenza del termine per la conversione del d.l. n. 92 del 2015, l'art. 1, comma 2, della legge 6 agosto 2015, n. 132 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83, recante misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria) ha abrogato il censurato art. 3 del d.l. n. 92 del 2015, prevedendo, peraltro, che restino validi gli atti e i provvedimenti adottati e che siano fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base della disposizione abrogata. Il testo della disposizione abrogata è stato riprodotto, tuttavia, nell'art. 21-*octies* della medesima legge n. 132 del 2015.

3.- Con atto depositato il 6 giugno 2017 è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o comunque infondate.

Ad avviso dell'Avvocatura generale l'abrogazione della disposizione censurata determinerebbe l'inammissibilità delle questioni per «sopravvenuta carenza di interesse».

Nel merito si evidenzia come il nuovo art. 21-*octies* della legge n. 132 del 2015 consenta la prosecuzione dell'attività produttiva per un periodo massimo di 12 mesi dall'adozione del provvedimento di sequestro e a condizione che entro trenta giorni sia predisposto un piano contenente misure aggiuntive, anche di natura provvisoria, per la tutela della sicurezza dei lavoratori sull'impianto oggetto di cautela reale. Il suddetto piano deve essere comunicato all'autorità giudiziaria e al Comando provinciale dei Vigili del fuoco, agli uffici dell'ASL e dell'INAIL competenti per territorio per le rispettive attività di vigilanza e di controllo.

La difesa erariale osserva, sulla base di quanto si evince dalla relazione di accompagnamento alla legge di conversione del d.l. n. 83 del 2015, che la disciplina di cui all'art. 21-*octies* si pone in linea di continuità con l'art. 1, comma 4, del d.l. n. 207 del 2012, ed è volta a salvaguardare i livelli di occupazione compatibilmente con la tutela dell'ambiente e della salute dei lavoratori. La disposizione censurata, pertanto, godrebbe della medesima copertura costituzionale già riconosciuta alla precedente disciplina dalla sentenza n. 85 del 2013 della Corte costituzionale.

Ne deriverebbe, in conclusione, la non fondatezza delle questioni sollevate.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 14 luglio 2015 (r. o. n. 67 del 2017), trasmessa a questa Corte con le formalità richieste il successivo 7 febbraio 2017, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Taranto dubita della legittimità costituzionale dell'art. 3 del decreto-legge 4 luglio 2015, n. 92 (Misure urgenti in materia di rifiuti e di autorizzazione integrata ambientale, nonché per l'esercizio dell'attività d'impresa di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale).

L'art. 3 impugnato prevede, al comma 1, che: «[a]l fine di garantire il necessario bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva, di salvaguardia dell'occupazione, della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell'ambiente salubre, nonché delle finalità di giustizia, l'esercizio dell'attività di impresa degli stabilimenti di interesse strategico nazionale non è impedito dal provvedimento di sequestro, come già previsto dall'articolo 1, comma 4, del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 dicembre 2012, n. 231, quando lo stesso si riferisca ad ipotesi di reato inerenti alla sicurezza dei lavoratori»; al comma 2 che: «[t]enuto conto della rilevanza degli interessi in comparazione, nell'ipotesi di cui al comma 1, l'attività d'impresa non può protrarsi



per un periodo di tempo superiore a 12 mesi dall'adozione del provvedimento di sequestro»; al comma 3 che: «[p]er la prosecuzione dell'attività degli stabilimenti di cui al comma 1, senza soluzione di continuità, l'impresa deve predisporre, nel termine perentorio di 30 giorni dall'adozione del provvedimento di sequestro, un piano recante misure e attività aggiuntive, anche di tipo provvisorio, per la tutela della sicurezza sui luoghi di lavoro, riferite all'impianto oggetto del provvedimento di sequestro. L'avvenuta predisposizione del piano è comunicata all'autorità giudiziaria procedente»; al comma 4 che: «[i]l piano è trasmesso al Comando provinciale dei Vigili del fuoco, agli uffici della ASL e dell'INAIL competenti per territorio per le rispettive attività di vigilanza e controllo, che devono garantire un costante monitoraggio delle aree di produzione oggetto di sequestro, anche mediante lo svolgimento di ispezioni dirette a verificare l'attuazione delle misure ed attività aggiuntive previste nel piano. Le amministrazioni provvedono alle attività previste dal presente comma nell'ambito delle competenze istituzionalmente attribuite, con le risorse previste a legislazione vigente»; al comma 5 che: «[l]e disposizioni del presente articolo si applicano anche ai provvedimenti di sequestro già adottati alla data di entrata in vigore del presente decreto e i termini di cui ai commi 2 e 3 decorrono dalla medesima data».

Il giudice *a quo* ritiene che la disposizione impugnata violi una pluralità di parametri costituzionali e, segnatamente, gli artt. 2, 3, 4, 32, primo comma, 35, primo comma, 41, secondo comma, e 112 della Costituzione.

Più precisamente, l'art. 2 Cost. sarebbe violato in quanto la norma impugnata consentirebbe l'esercizio dell'attività d'impresa pur in presenza di impianti pericolosi per la vita o l'incolumità umana, e così comprometterebbe diritti fondamentali della persona definiti «inviolabili» dalla stessa Carta costituzionale.

Non sarebbe rispettato il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., in quanto il legislatore riserverebbe alle imprese di interesse strategico nazionale un ingiustificato privilegio nell'adeguamento agli standard di sicurezza rispetto agli altri operatori economici, esponendo altresì i lavoratori di tali aziende a fattori di rischio più elevato.

Sarebbero violati anche gli artt. 4 e 35, primo comma, Cost., in quanto il diritto al lavoro presuppone condizioni di sicurezza nell'esecuzione della prestazione, che la normativa censurata non assicurerebbe.

Anche l'art. 32, primo comma, Cost., sarebbe inciso, in quanto la disciplina in esame metterebbe in pericolo la vita e l'incolumità individuale del cittadino-lavoratore, senza operare alcun ragionevole bilanciamento con altri diritti coinvolti.

Ancora, la prosecuzione dell'attività d'impresa in un impianto che espone i lavoratori a pericolo di vita, consentita dalla disposizione impugnata alla sola condizione che l'azienda predisponga un progetto per la messa in sicurezza delle aree interessate, non rispetterebbe il principio costituzionale di cui all'art. 41 Cost., che esige che l'attività economica privata si svolga in modo da non recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana.

Infine, la prosecuzione dell'attività di impresa determinerebbe il perpetuarsi di una situazione penalmente rilevante - quanto meno ai sensi dell'art. 437 del codice penale e, in caso di incidenti, degli artt. 589 e 590 cod. pen. - compromettendo così il principio di obbligatorietà dell'azione penale di cui all'art. 112 Cost., che deve ritenersi operante non solo nel potere-dovere di repressione dei reati, ma anche in quello di prevenzione dei medesimi, quale si esplica nell'adozione di misure cautelari reali di carattere preventivo.

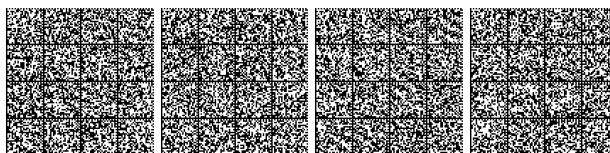
2.- In via preliminare occorre osservare che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio e ha eccepito l'inammissibilità delle questioni sollevate per «sopravvenuta carenza di interesse», determinata dall'abrogazione della disposizione censurata.

2.1.- Per valutare l'eccezione di inammissibilità occorre ricostruire l'anomalo intreccio di interventi normativi che ha interessato la disposizione oggetto del presente giudizio.

A tal proposito si deve in primo luogo osservare che, prima della scadenza del termine per la conversione del decreto-legge n. 92 del 2015, contenente la disposizione in esame, è sopraggiunta la legge 6 agosto 2015, n. 132 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83, recante misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria), che è legge di conversione di altro decreto-legge: con una prima disposizione (art. 1, comma 2), essa ha abrogato il censurato art. 3 del d.l. n. 92 del 2015 e contestualmente previsto una clausola di salvezza per gli effetti giuridici nel frattempo prodottisi; nello stesso tempo, con l'art. 21-*octies*, ha reintrodotta la previsione abrogata, nella sua letterale identità.

Dunque, la legge n. 132 del 2015 ha formalmente abrogato e simultaneamente salvaguardato e riprodotto il pre-cetto normativo contenuto nell'impugnato art. 3 del decreto-legge n. 92 del 2015.

La norma introdotta dalla disposizione impugnata ha, pertanto, continuato ininterrottamente a esplicitare effetti nell'ordinamento, dalla entrata in vigore del decreto-legge impugnato fino ad oggi, assicurando una copertura legislativa al protrarsi dell'attività d'impresa nello stabilimento ILVA di Taranto, compresa quella dell'altoforno, nonostante l'intervenuto sequestro.



2.2.- Non è, quindi, fondata l'eccezione di inammissibilità prospettata dall'Avvocatura generale dello Stato per sopravvenuta carenza di interesse, dato che la norma oggetto del presente giudizio è rimasta nell'ordinamento senza variazioni di contenuto e senza soluzione di continuità, pur sotto la specie di diversi precetti legislativi concatenati fra loro.

Questa Corte ha già affermato che «la norma contenuta in un atto avente forza di legge vigente al momento in cui l'esistenza della norma stessa è rilevante ai fini di una utile investitura della Corte, ma non più in vigore nel momento in cui essa rende la sua pronunzia, continua ad essere oggetto dello scrutinio alla Corte stessa demandato quando quella medesima norma permanga tuttora nell'ordinamento - con riferimento allo stesso spazio temporale rilevante per il giudizio - perché riprodotta nella sua espressione testuale o comunque nella sua identità precettiva essenziale, da altra disposizione successiva» (sentenza n. 84 del 1996). In tale occasione, la Corte ha inteso sottolineare «la funzione servente e strumentale della disposizione rispetto alla norma», specificando che «è la immutata persistenza di quest'ultima nell'ordinamento ad assicurare la perdurante ammissibilità del giudizio di costituzionalità» (sentenza n. 84 del 1996).

Nel caso ora in esame, la tecnica normativa - a seguito della quale, dopo che è stata sollevata questione di legittimità costituzionale, è stata solo apparentemente abrogata la disposizione contenente la norma in giudizio (la quale, infatti, ricompariva in un'altra disposizione del medesimo atto legislativo) e sono stati fatti salvi gli effetti pregressi prima ancora che scadesse il termine per la conversione del decreto-legge originario che la conteneva - reca pregiudizio alla chiarezza delle leggi e alla intelligibilità dell'ordinamento, in conseguenza dell'uso del tutto anomalo della legge di conversione. Ai fini della valutazione sull'ammissibilità della questione sollevata deve osservarsi che l'effetto finale è stato quello di assicurare, pur nel succedersi delle disposizioni, una piena continuità normativa della disciplina oggetto dei dubbi di legittimità costituzionale. Pertanto, in una tale evenienza, il susseguirsi delle disposizioni non fa venir meno la perdurante rilevanza della questione di legittimità costituzionale sollevata e non ne pregiudica l'esame nel merito da parte di questa Corte. Diversamente, si consentirebbe al legislatore di dilazionare, ostacolare o addirittura impedire il giudizio di questa Corte, in contrasto con il principio di economia dei giudizi (sent. 84 del 1996) e a scapito della pienezza, tempestività ed effettività del sindacato di costituzionalità delle leggi, compromettendo in modo inaccettabile la tutela di diritti fondamentali, specie se connessi, come nel caso in esame, alla tutela della vita.

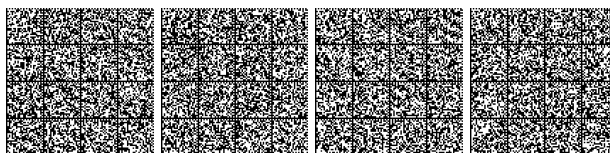
2.3.- Posto che, come affermato dalla medesima sentenza n. 84 del 1996 (e da ultimo ribadito dalla sentenza n. 44 del 2018), la Corte costituzionale «giudica su norme, ma pronuncia su disposizioni», occorre ora chiarire quali siano le disposizioni sulle quali si riverberano gli esiti del sindacato di costituzionalità, alla luce della particolare sequenza di interventi legislativi che hanno riguardato la norma in giudizio.

Sotto questo profilo, il caso odierno si differenzia da quello giudicato con la citata sentenza n. 84 del 1996. Allora la Corte ritenne che la questione potesse essere «trasferita», seppure «in senso figurato», sulla disposizione che veicolava gli effetti della norma nell'ordinamento al momento del giudizio. All'epoca si trattava di un caso di reiterazione di decreti-legge dopo la scadenza del termine per la conversione, con salvezza degli effetti pregressi, secondo una prassi che sarebbe stata di lì a poco censurata dalla Corte stessa con sentenza n. 360 del 1996. Pertanto, con la sentenza n. 84 del 1996, la Corte si pronunciò sulla disposizione che sanava gli effetti del decreto-legge non convertito.

Nel caso che questa Corte è chiamata oggi a giudicare, invece, la disposizione originaria è stata solo apparentemente abrogata prima della scadenza del termine di conversione, con una disposizione che contemporaneamente faceva altresì salvi gli effetti giuridici nel frattempo prodottisi e, dunque, prima che l'originario decreto-legge impugnato decadde con effetti retroattivi divenendo inapplicabile nel giudizio *a quo*. Inoltre, diversamente da altri casi, la norma in apparenza abrogata, in realtà, è stata nel contempo trasfusa in altra disposizione di quella medesima legge che ne disponeva l'abrogazione. *L'iter* seguito dal legislatore è dunque tortuoso e del tutto anomalo: non si tratta, infatti, né di una semplice mancata conversione, né di una reale abrogazione e neppure di una abrogazione con successiva diversa regolamentazione. Nella specie, sotto l'apparenza di una abrogazione, la successione di disposizioni legislative dissimula (attraverso un uso improprio della legge di conversione) una effettiva continuità di contenuti normativi che, traendo origine dalla disposizione iniziale "abrogata", permangono grazie alla sanatoria e si protraggono nel tempo in virtù dell'articolo che li riproduce. In tale quadro normativo, la norma oggetto del giudizio vive nell'ordinamento in forza di una inscindibile combinazione di disposizioni strettamente interconnesse tra loro. Pertanto, il giudizio di costituzionalità non potrà che investire tutte le disposizioni considerate in combinazione tra loro: vale a dire l'art. 3 del decreto-legge n. 92 del 2015 e gli artt. 1, comma 2, e 21-*octies* della legge n. 132 del 2015.

3.- Nel merito la questione è fondata.

3.1.- La disposizione impugnata prevede che «l'esercizio dell'attività di impresa degli stabilimenti di interesse strategico nazionale non è impedito dal provvedimento di sequestro [...] quando lo stesso di riferisca ad ipotesi di reato inerenti alla sicurezza dei lavoratori» (art. 3, comma 1). Essa è stata adottata al dichiarato fine di «garantire il necessario bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva, di salvaguardia dell'occupazione,



della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell'ambiente salubre, nonché delle finalità di giustizia» (art. 3, comma 1) e intende porsi in linea di continuità con la precedente normativa in materia di esercizio dell'attività di impresa in stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale, contenuta nel decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207 (Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 dicembre 2012, n. 231. Tale normativa, esplicitamente richiamata nell'*incipit* della disposizione in esame, è stata oggetto della decisione di questa Corte n. 85 del 2013 ed è alla luce dei principi ivi stabiliti che la odierna questione di legittimità costituzionale deve essere esaminata.

In tale pronuncia questa Corte ha affermato che «è considerata lecita la continuazione dell'attività produttiva di aziende sottoposte a sequestro, a condizione che vengano osservate [...] le regole che limitano, circoscrivono e indirizzano la prosecuzione dell'attività stessa» secondo un percorso di risanamento - delineato nella specie dalla nuova autorizzazione integrata ambientale - ispirato al bilanciamento tra tutti i beni e i diritti costituzionalmente protetti, tra cui il diritto alla salute, il diritto all'ambiente salubre e il diritto al lavoro.

Non può infatti ritenersi astrattamente precluso al legislatore di intervenire per salvaguardare la continuità produttiva in settori strategici per l'economia nazionale e per garantire i correlati livelli di occupazione, prevedendo che sequestri preventivi disposti dall'autorità giudiziaria nel corso di processi penali non impediscano la prosecuzione dell'attività d'impresa; ma ciò può farsi solo attraverso un ragionevole ed equilibrato bilanciamento dei valori costituzionali in gioco.

Per essere tale, il bilanciamento deve essere condotto senza consentire «l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona» (sent. n. 85 del 2013). Il bilanciamento deve, perciò, rispondere a criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, in modo tale da non consentire né la prevalenza assoluta di uno dei valori coinvolti, né il sacrificio totale di alcuno di loro, in modo che sia sempre garantita una tutela unitaria, sistemica e non frammentata di tutti gli interessi costituzionali implicati (sentenze n. 63 del 2016 e n. 264 del 2012).

Nel caso allora in giudizio, questa Corte, con la citata sentenza n. 85 del 2013, rigettò la questione di legittimità costituzionale, ritenendo che il legislatore avesse effettuato un ragionevole e proporzionato bilanciamento predisponendo la disciplina di cui al citato art. 1, comma 4, del decreto-legge n. 207 del 2012. In quella ipotesi, infatti, la prosecuzione dell'attività d'impresa era condizionata all'osservanza di specifici limiti, disposti in provvedimenti amministrativi relativi all'autorizzazione integrata ambientale, e assistita dalla garanzia di una specifica disciplina di controllo e sanzionatoria.

3.2.- Nel caso oggi portato all'esame di questa Corte, invece, il legislatore non ha rispettato l'esigenza di bilanciare in modo ragionevole e proporzionato tutti gli interessi costituzionali rilevanti, incorrendo in un vizio di illegittimità costituzionale per non aver tenuto in adeguata considerazione le esigenze di tutela della salute, sicurezza e incolumità dei lavoratori, a fronte di situazioni che espongono questi ultimi a rischio della stessa vita.

Infatti, nella normativa in giudizio, la prosecuzione dell'attività d'impresa è subordinata esclusivamente alla predisposizione unilaterale di un "piano" ad opera della stessa parte privata colpita dal sequestro dell'autorità giudiziaria, senza alcuna forma di partecipazione di altri soggetti pubblici o privati.

Il legislatore concede un termine di trenta giorni per la predisposizione del piano, il quale peraltro può anche essere provvisorio: dunque, manca del tutto la richiesta di misure immediate e tempestive atte a rimuovere prontamente la situazione di pericolo per l'incolumità dei lavoratori. Tale mancanza è tanto più grave in considerazione del fatto che durante la pendenza del termine è espressamente consentita la prosecuzione dell'attività d'impresa "senza soluzione di continuità", sicché anche gli impianti sottoposti a sequestro preventivo possono continuare ad operare senza modifiche in attesa della predisposizione del piano e, quindi, senza che neppure il piano sia adottato. L'unico limite temporale effettivo è posto al comma 2, che stabilisce che l'attività di impresa non può protrarsi per un periodo di tempo superiore a dodici mesi dall'adozione del provvedimento di sequestro.

Quanto al contenuto, il piano deve recare «misure e attività aggiuntive, anche di tipo provvisorio», non meglio definite, neppure attraverso un rinvio, che pure sarebbe stato possibile, alla legislazione in materia di sicurezza sul lavoro. Il mancato riferimento a specifiche disposizioni delle leggi in materia di sicurezza sul lavoro o ad altri modelli organizzativi e di prevenzione lascia sfornito l'ordinamento di qualsiasi concreta ed effettiva possibilità di reazione per le violazioni che si dovessero perpetrare durante la prosecuzione dell'attività.

Nella formazione del piano non è prevista alcuna partecipazione di autorità pubbliche, le quali devono essere informate solo successivamente. Tale comunicazione assume la forma di una mera comunicazione-notizia, per quanto riguarda l'autorità giudiziaria procedente (art. 3, comma 3) e si traduce nell'attribuzione di un generico potere di moni-



toraggio e ispezione per quanto riguarda INAIL, ASL e Vigili del Fuoco; tale potere, peraltro, si limita alla verifica della corrispondenza tra le misure aggiuntive indicate nel piano e quelle in concreto attuate dall'impresa, così da renderne ambigua e indeterminata l'effettiva possibilità di incidenza (art. 3, comma 4).

3.3.- Considerate queste caratteristiche della norma censurata, appare chiaro che, a differenza di quanto avvenuto nel 2012, il legislatore ha finito col privilegiare in modo eccessivo l'interesse alla prosecuzione dell'attività produttiva, trascurando del tutto le esigenze di diritti costituzionali inviolabili legati alla tutela della salute e della vita stessa (artt. 2 e 32 Cost.), cui deve ritenersi inscindibilmente connesso il diritto al lavoro in ambiente sicuro e non pericoloso (art. 4 e 35 Cost.).

Il sacrificio di tali fondamentali valori tutelati dalla Costituzione porta a ritenere che la normativa impugnata non rispetti i limiti che la Costituzione impone all'attività d'impresa la quale, ai sensi dell'art. 41 Cost., si deve esplicare sempre in modo da non recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. Rimuovere prontamente i fattori di pericolo per la salute, l'incolumità e la vita dei lavoratori costituisce infatti condizione minima e indispensabile perché l'attività produttiva si svolga in armonia con i principi costituzionali, sempre attenti anzitutto alle esigenze basilari della persona.

In proposito questa Corte ha del resto già avuto occasione di affermare che l'art. 41 Cost. deve essere interpretato nel senso che esso «limita espressamente la tutela dell'iniziativa economica privata quando questa ponga in pericolo la "sicurezza" del lavoratore» (sentenza n. 405 del 1999). Così come è costante la giurisprudenza costituzionale nel ribadire che anche le norme costituzionali di cui agli artt. 32 e 41 Cost. impongono ai datori di lavoro la massima attenzione per la protezione della salute e dell'integrità fisica dei lavoratori (sentenza n. 399 del 1996).

4.- Considerato assorbito ogni ulteriore profilo e chiarite quali siano le disposizioni sulle quali si riverberano gli esiti del sindacato di costituzionalità per le ragioni esposte al precedente punto 2.3, si deve dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 del decreto-legge n. 92 del 2015 e degli artt. 1, comma 2, e 21-octies della legge n. 132 del 2015.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 del decreto-legge 4 luglio 2015, n. 92 (Misure urgenti in materia di rifiuti e di autorizzazione integrata ambientale, nonché per l'esercizio dell'attività d'impresa di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale) e degli artt. 1, comma 2, e 21-octies della legge 6 agosto 2015, n. 132 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83, recante misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

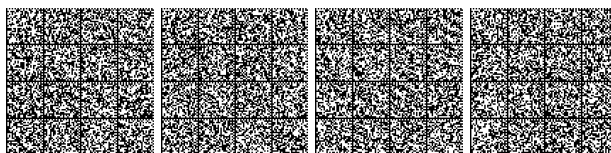
Marta CARTABIA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 marzo 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 59

Sentenza 10 gennaio - 23 marzo 2018

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Immunità parlamentare - Procedimento penale a carico di un senatore - Conflitto sollevato dal Tribunale ordinario di Bergamo.

– Deliberazione del Senato della Repubblica del 16 settembre 2015 (Atti Senato, XVII legislatura, Doc. IV-ter, n. 4).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione del Senato della Repubblica del 16 settembre 2015, relativa alla insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dal senatore Roberto Calderoli nei confronti dell'onorevole Cécile Kyenge Kashetu, promosso dal Tribunale ordinario di Bergamo, con ordinanza-ricorso notificata il 27 giugno 2016, depositata in cancelleria il 28 giugno 2016, novamente notificata e depositata, a seguito dell'ordinanza della Corte costituzionale n. 101 del 2017, rispettivamente il 25 maggio e il 12 giugno 2017, e iscritta al n. 3 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2016, fase di merito.

Visto l'atto di costituzione del Senato della Repubblica;

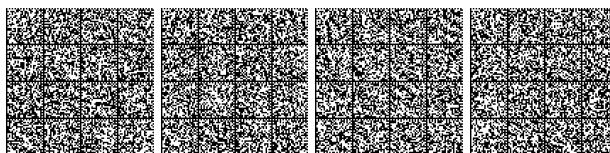
udito nell'udienza pubblica del 9 gennaio 2018 il Giudice relatore Franco Modugno;

udito l'avvocato Francesco Saverio Bertolini per il Senato della Repubblica.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza-ricorso depositata il 29 gennaio 2016 (d'ora in avanti: ricorso), il Tribunale ordinario di Bergamo, sezione del dibattimento penale, ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Senato della Repubblica, in relazione alla deliberazione del 16 settembre 2015 (Atti Senato, XVII legislatura, Doc. IV-ter, n. 4), con la quale l'Assemblea ha affermato che «il fatto, ai sensi dell'articolo 3 del decreto-legge n. 122 del 1993, convertito dalla legge n. 205 del 1993», per il quale pende giudizio penale davanti al Tribunale ricorrente, relativo alle dichiarazioni rese dal senatore Roberto Calderoli nei confronti dell'allora Ministro per l'integrazione, onorevole Cécile Kyenge Kashetu, concerne opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, come tali insindacabili ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.

Il ricorrente premette di essere investito del procedimento penale nei confronti del senatore Roberto Calderoli, imputato del reato di diffamazione per aver offeso l'onore e il decoro dell'onorevole Kyenge con frasi pronunciate nel corso di un comizio tenuto «alla presenza di una vasta platea di circa 1.500 spettatori», nell'ambito della «festa indetta dalla Lega Nord» a Treviglio il 13 luglio 2013, e poi ampiamente diffuse da organi di stampa a tiratura nazionale. Al



senatore Calderoli si addebita, in particolare, di aver affermato che l'onorevole Kyenge «sarebbe un ottimo Ministro, [...] ma dovrebbe esserlo in Congo non in Italia, perché se c'è [...] bisogno di un Ministro per le pari opportunità per l'integrazione, c'è bisogno là, perché [...] se vedono passare un bianco là gli sparano», attribuendo, altresì, alla stessa onorevole Kyenge «sembianze di orango», tali da lasciare «sconvolto» il dichiarante nel vederla comparire sul sito internet del Governo italiano. Con le aggravanti di aver commesso il fatto con un mezzo particolare di pubblicità, quale il comizio (art. 595, terzo comma, del codice penale), e per finalità di discriminazione razziale (art. 3 del decreto-legge 26 aprile 1993, n. 122, recante «Misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa», convertito, con modificazioni, in legge 25 giugno 1993, n. 205).

Il Tribunale ordinario di Bergamo riferisce che, non ravvisata «l'evidenza del collegamento funzionale tra le dichiarazioni dell'imputato e la sua attività politica», aveva disposto «l'immediata trasmissione degli atti al Senato della Repubblica» ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato). Il Senato della Repubblica - prosegue ancora il ricorrente - a seguito di votazioni per parti separate, nella seduta del 16 settembre 2015, «esprimeva voto favorevole alla relazione della Giunta [delle elezioni e delle immunità parlamentari] sull'insindacabilità del fatto ai sensi dell'art. 3 del decreto-legge n. 122 del 1993, e voto contrario sull'insindacabilità del fatto» ai sensi dell'art. 595, terzo comma, cod. pen.

1.1.- Tanto premesso, il Tribunale ricorrente solleva conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato «sotto un duplice profilo».

Sotto un primo aspetto, il ricorrente afferma che compito delle Camere, ai sensi degli artt. 68, primo comma, Cost. e 4 della legge n. 140 del 2003, è esclusivamente quello di valutare la sussistenza o non del nesso tra opinioni espresse dal parlamentare ed esercizio delle relative funzioni, mentre sarebbe riservata alla giurisdizione la «qualificazione giuridica del fatto». Il Senato della Repubblica, ritenendo la sindacabilità della diffamazione aggravata ai sensi dell'art. 595, terzo comma, cod. pen., e l'insindacabilità della circostanza aggravante di cui all'art. 3 del d.l. n. 122 del 1993, avrebbe invece invaso un «settore riservato alla giurisdizione»: avrebbe infatti «apprezzato non un fatto, naturalisticamente unitario, ma la sua qualificazione giuridica», con la conseguenza che il Tribunale si troverebbe a giudicare «su un fatto diversamente qualificato rispetto a quello contestato dal Pubblico Ministero».

Sotto un secondo profilo, il giudice bergamasco assume che le dichiarazioni oggetto del procedimento penale non sarebbero coperte dalla guarentigia di cui all'art. 68, primo comma, Cost. - come, invece, ritenuto dal Senato della Repubblica - non avendo esse un contenuto sostanzialmente identico a quello delle opinioni espresse nei due atti di sindacato ispettivo richiamati nella relazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari (atto n. 4-00166 del 14 maggio 2013 e atto n. 4-00324 del 6 giugno 2013): atti nei quali erano state mosse critiche alle dichiarazioni del Ministro Kyenge, secondo le quali la «clandestinità» costituirebbe un «non reato», rilevando come esse rischiassero di tradursi in una «istigazione a delinquere» nei confronti degli immigrati, «in nome della rivendicazione di un diritto inesistente».

Per un verso, infatti, l'assimilazione di una signora di colore a un orango giustificerebbe, comunque sia, «in astratto la contestazione della natura razzista dell'insulto», escludendone ogni possibile collegamento con l'attività parlamentare.

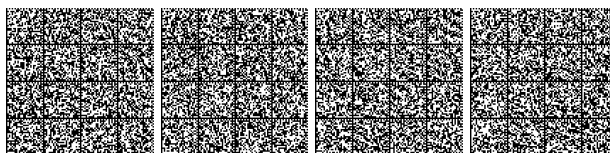
Per un altro, non sarebbe ravvisabile alcun collegamento tra simili espressioni e «il contenuto delle problematiche politiche in tema di immigrazione, fenomeno che tra l'altro non riguarda solamente soggetti di colore».

1.2.- Ad avviso del ricorrente, infine, sussisterebbero sia i presupposti soggettivi del conflitto - essendo il Tribunale «organo competente a decidere, nell'ambito delle funzioni giurisdizionali attribuite, sull'asserita illiceità delle condotte oggetto di contestazione in sede penale» - sia i presupposti oggettivi, discutendosi, da un lato, della sussistenza dei presupposti per l'applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost. e, dall'altro, della «lesione di attribuzioni giurisdizionali costituzionalmente garantite».

2.- Il conflitto è stato dichiarato ammissibile con l'ordinanza n. 139 del 2016.

3.- Il Senato della Repubblica, con atto depositato l'11 agosto 2016, si è costituito in giudizio esclusivamente per eccepire l'improcedibilità del conflitto, «senza accettare il contraddittorio nel merito, al solo fine di contestare in radice l'instaurazione del relativo rapporto processuale a causa dell'inesistenza della notificazione degli atti introduttivi», eseguita a mezzo della polizia giudiziaria.

Questa Corte, con ordinanza n. 101 del 2017, ha reputato, «tenuto conto anche della natura del giudizio per conflitto di attribuzione e degli interessi che in esso vengono fatti valere», che la notificazione eseguita nei giudizi costituzionali a mezzo della polizia giudiziaria debba considerarsi «nulla e non già inesistente, in quanto attuata con modalità non totalmente avulse dal modello legale contemplato dall'ordinamento, con conseguente sanabilità del vizio». Tutta-



via, in considerazione della peculiarità e della novità della questione, nonché del fatto che il Senato della Repubblica si era costituito al solo fine di eccepire l'asserita inesistenza della notificazione, ha disposto la rinnovazione della notificazione, da parte del ricorrente Tribunale di Bergamo, del ricorso e delle anzidette ordinanze di questa Corte.

4.- Con ordinanza letta in udienza e allegata alla ordinanza n. 101 del 2017, questa Corte ha dichiarato inammissibile, perché tardivo, l'intervento in giudizio del senatore Calderoli.

5.- Rinnovata il 25 maggio 2017 la notificazione dei predetti atti, depositati il successivo 12 giugno, si è nuovamente costituito in giudizio il Senato della Repubblica in data 27 giugno 2017, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o, comunque sia, non fondato.

5.1.- Ad avviso del resistente, il ricorso sarebbe inammissibile in rapporto ad entrambi i denunciati profili di interferenza della delibera censurata con le attribuzioni del potere giurisdizionale.

Quanto al primo, relativo al preteso intervento del Senato della Repubblica sulla qualificazione giuridica del fatto contestato al senatore Calderoli, il resistente assume che il Tribunale ordinario di Bergamo si troverebbe «in una posizione non diversa da quella in cui si trova qualsivoglia autorità giurisdizionale» nei cui confronti una delle Camere faccia valere la prerogativa dell'insindacabilità. Ove, infatti, ritenga che le dichiarazioni per cui si procede integrino la mera diffamazione aggravata ai sensi dell'art. 595, terzo comma, cod. pen., il Tribunale ricorrente non rinverrebbe alcun ostacolo all'esercizio della propria funzione giurisdizionale nella delibera parlamentare, con conseguente difetto di interesse a promuovere il conflitto. Di contro, ove ritenga che «la fattispecie debba essere apprezzata ai sensi della previsione di cui all'art. 3 del d.l. n. 122 del 1993», la delibera varrebbe come affermazione che l'opinione è stata espressa nell'esercizio della funzione parlamentare e, dunque, coperta dalla garanzia dell'insindacabilità: nel qual caso il conflitto si presenterebbe «nella forma consueta ed ordinaria della verifica della sussistenza del nesso fra dichiarazione e funzioni parlamentari».

Con riferimento, poi, al secondo profilo di interferenza - relativo alla presunta assenza del suddetto nesso - il Senato della Repubblica rammenta come, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, sia «onere del ricorrente riportare in modo esaustivo il contenuto delle dichiarazioni in assunto lesive» (è richiamata la sentenza n. 334 del 2011), al fine di consentire alla Corte costituzionale di valutare se l'opinione espressa extra moenia «sia complessivamente riconducibile a quella già consegnata nell'atto parlamentare». Tale onere non sarebbe stato assolto dal ricorrente, essendosi il medesimo limitato a una «pedissequa trascrizione del capo di imputazione [...] consistente, in particolare, di una mera estrapolazione di poche parole dal contesto di una dichiarazione del parlamentare che, nel caso di specie, ha dato luogo ad un articolato intervento nel corso di un comizio». Risulterebbe, di conseguenza, pregiudicata la possibilità di verificare se le dichiarazioni per cui si procede in sede penale siano riconducibili all'esercizio delle funzioni parlamentari.

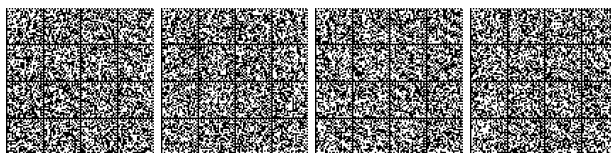
5.2.- Nel merito, la difesa del Senato della Repubblica afferma che «vale il riferimento agli atti tipici della funzione compiuti dal Senatore Calderoli ed indicati nella relazione della Giunta per le autorizzazioni, approvata dal Senato con la delibera di insindacabilità».

6.- Con memoria depositata il 18 dicembre 2017, il resistente ha insistito per l'accoglimento della seconda delle riferite eccezioni di inammissibilità.

Secondo la difesa del Senato della Repubblica, la rappresentanza della Nazione che ogni parlamentare esercita ai sensi dell'art. 67 Cost. sarebbe caratterizzata da «ambivalenza». Per un verso, significherebbe «esercizio della sovranità nazionale nella sua unità ed indivisibilità», cui si collega ogni atto parlamentare tipico compiuto dal parlamentare, perché preordinato all'espressione dell'Assemblea. Per altro verso, implicherebbe una «relazione diretta e veritiera con i titolari della sovranità che il parlamentare non possiede ma solo esercita». Il parlamentare, in questa prospettiva, sarebbe legato da un «rapporto reale» con i titolari della sovranità e sarebbe responsabile per il proprio mandato elettorale, per quanto non vincolante, nei confronti di coloro che lo scelgono «come membro della Camera rappresentativa».

Questo «duplice valore del mandato parlamentare» troverebbe conferma, a parere del resistente, nella giurisprudenza costituzionale, la quale sarebbe particolarmente attenta a tutelare, «sotto il profilo dell'insindacabilità, il versante rivolto all'esercizio indipendente, da parte dell'eletto, dei suoi poteri formali di governo». A tali fini, la giurisprudenza della Corte costituzionale avrebbe evitato che atti contemplati dal diritto parlamentare possano essere forieri di responsabilità giuridica per il parlamentare che li adotti, ma avrebbe lasciato scoperti quegli atti «con cui il parlamentare mantiene vivo nella sua concretezza il rapporto con gli elettori, al fine di porli in condizione di conoscere e valutare il suo operato e quindi di attivare quella forma di responsabilità che è tramite essenziale dell'inveramento della sovranità popolare».

Anche tali atti non tipici dovrebbero, allora, essere coperti da insindacabilità: in detti casi, la verifica sulla sussistenza del nesso funzionale dovrebbe incentrarsi sul merito delle opinioni espresse, valutando se queste possano «sensatamente» collegarsi all'esercizio delle funzioni parlamentari.



Così ricostruita la prerogativa di cui all'art. 68, primo comma, Cost., risulterebbe evidente, a parere della difesa del resistente, l'inammissibilità del ricorso: il Tribunale ordinario di Bergamo, infatti, al fine di consentire alla Corte costituzionale di valutare l'attinenza del discorso del senatore Calderoli all'esercizio delle funzioni parlamentari, avrebbe dovuto indicare specificamente l'oggetto dell'intervento pubblico nel corso del quale sono state pronunciate le frasi per cui si procede penalmente. Invece, il ricorrente ha soltanto riprodotto il capo d'imputazione, così precludendo la verifica della riconducibilità alle funzioni parlamentari «della complessiva posizione assunta nel caso dall'interessato in un contesto di diretta interlocuzione con l'elettorato».

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Bergamo, sezione del dibattimento penale, ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Senato della Repubblica, in ordine alla deliberazione del 16 settembre 2015 (Atti Senato, XVII legislatura, Doc. IV-ter, n. 4), con la quale l'Assemblea ha affermato che «il fatto, ai sensi dell'articolo 3 del decreto-legge n. 122 del 1993, convertito dalla legge n. 205 del 1993», per il quale pende giudizio penale davanti al Tribunale ricorrente, relativo alle dichiarazioni rese dal senatore Roberto Calderoli nei confronti dell'allora Ministro per l'integrazione, onorevole Cécile Kyenge Kashetu, concerne opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, come tali insindacabili ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.

Il Tribunale ricorrente premette che il senatore Calderoli è imputato del reato di diffamazione aggravata, per aver offeso l'onore e il decoro dell'onorevole Kyenge mediante un mezzo di pubblicità, quale il comizio (art. 595, terzo comma, del codice penale), e per finalità di discriminazione razziale (art. 3 del decreto-legge 26 aprile 1993, n. 122, recante «Misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa», convertito, con modificazioni, in legge 25 giugno 1993, n. 205), assimilandola, in particolare, a un orango.

Con la delibera all'origine del conflitto, il Senato della Repubblica ha ritenuto le espressioni del senatore Calderoli insindacabili, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost., in rapporto all'aggravante della finalità di discriminazione razziale, mentre ha escluso l'insindacabilità del fatto quale reato di diffamazione aggravata dal mezzo di pubblicità.

Ad avviso del ricorrente, la delibera censurata lederebbe le proprie attribuzioni costituzionali sotto un duplice profilo.

In primo luogo, il Senato della Repubblica, ritenendo «la sindacabilità del reato-base e l'insindacabilità della circostanza aggravante», avrebbe invaso un «settore riservato alla giurisdizione», qual è quello della qualificazione giuridica del fatto.

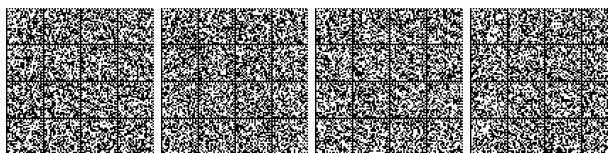
Il Tribunale ordinario di Bergamo contesta, altresì, che le dichiarazioni in questione possano essere funzionalmente collegate ai due atti di sindacato ispettivo del senatore Calderoli richiamati dalla delibera del Senato. Peraltro, il contenuto stesso della dichiarazione, da un lato, giustificherebbe la contestazione della natura razzista dell'insulto e, dall'altro, escluderebbe il suo collegamento con qualsiasi attività parlamentare.

2.- Preliminarmente, deve rilevarsi come, a seguito della ordinanza n. 101 del 2017, con la quale questa Corte aveva disposto la rinnovazione della notifica del ricorso, il Tribunale ordinario di Bergamo abbia ad essa ritualmente provveduto nelle forme previste dal codice di procedura civile, applicabili nel processo costituzionale in forza del richiamo contenuto nell'art. 39, comma 2, del codice del processo amministrativo, approvato dall'art. 1 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al Governo per il riordino del processo amministrativo): codice al quale deve intendersi attualmente riferito il rinvio al regolamento per la procedura innanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale di cui all'art. 22 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) (sentenza n. 144 del 2015).

3.- Ancora in via preliminare, deve essere confermata l'ammissibilità del conflitto, deliberata con l'ordinanza n. 139 del 2016, sussistendone i presupposti soggettivi e oggettivi.

4.- Costituendosi in giudizio, il Senato della Repubblica ha formulato distinte eccezioni di inammissibilità in rapporto alle due doglianze nelle quali si articola il ricorso: eccezioni che debbono essere, tuttavia, dichiarate non fondate.

4.1.- Con riferimento alla prima censura del ricorrente, relativa alla denunciata invasione della funzione giurisdizionale attinente alla qualificazione giuridica del fatto, il resistente assume che il Tribunale ordinario di Bergamo si troverebbe, in realtà, in una posizione non diversa da quella in cui si trova qualsiasi autorità giurisdizionale nei cui confronti la Camera di appartenenza del parlamentare faccia valere la prerogativa dell'insindacabilità. Ove ritenga che il fatto oggetto di giudizio integri la sola ipotesi della diffamazione aggravata dall'utilizzazione di un mezzo di pubblicità (art. 595, terzo comma, cod. pen.), il giudice ricorrente non vedrebbe, infatti, limitata in alcun modo la propria



funzione giurisdizionale dalla delibera censurata e non avrebbe, pertanto, alcun interesse a promuovere il conflitto. Per converso, ove ritenga che il fatto debba essere giudicato anche in relazione alla previsione dell'art. 3 del d.l. n. 122 del 1993, la delibera varrebbe come affermazione che le dichiarazioni sono state rese nell'esercizio della funzione parlamentare, sicché il conflitto si presenterebbe «nella forma consueta ed ordinaria della verifica della sussistenza del nesso fra dichiarazione e funzioni parlamentari».

In senso contrario, va peraltro rilevato che, nel caso in esame, la delibera censurata presenta la peculiarità di riferire l'affermazione dell'insindacabilità, non già alle dichiarazioni rese dal parlamentare in quanto tali, ma alle dichiarazioni in quanto sussunte in un determinato paradigma punitivo, quale quello dell'aggravante della finalità di discriminazione razziale. Proprio in questa operazione il Tribunale ravvisa una esorbitanza, ad opera del Senato della Repubblica, dalla funzione di salvaguardia della garanzia prevista dall'art. 68, primo comma, Cost. e l'esercizio di un compito - quello di qualificazione giuridica del fatto - che dovrebbe rimanere riservato agli organi titolari della funzione giurisdizionale.

Appurare se l'invasione denunciata sussista effettivamente o non attiene al merito, e non già all'ammissibilità del conflitto.

4.2.- Con riguardo alla seconda doglianza del Tribunale bergamasco, intesa a contestare l'identità di contenuto tra le dichiarazioni per cui si procede e le opinioni espresse in atti tipici della funzione parlamentare, il conflitto sarebbe inammissibile, secondo il resistente, perché il Tribunale non avrebbe adempiuto all'onere di riprodurre in modo esauriente le dichiarazioni contestate in sede penale al senatore Calderoli: il che impedirebbe a questa Corte di valutare se le opinioni extra moenia siano o non sostanzialmente riprodotte di quelle già espresse negli atti parlamentari tipici, richiamati dalla contestata delibera del Senato.

Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, la difesa del Senato della Repubblica ha insistito per l'accoglimento di questa seconda eccezione con ulteriori argomenti. In particolare, ha rilevato come i parlamentari, in ragione della rappresentanza della Nazione che esercitano ai sensi dell'art. 67 Cost., dovrebbero necessariamente avere una «relazione diretta» con gli elettori, che si concretizzerebbe in atti non contemplati dal diritto parlamentare: atti i quali, però, dovrebbero parimente essere coperti da insindacabilità ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost. In tali circostanze, bisognerebbe valutare se, in ragione del contenuto, l'opinione espressa possa «sensatamente» collegarsi alla funzione rappresentativa del parlamentare. Di qui, nel caso di specie, l'esigenza - a pena d'inammissibilità - di indicare specificamente l'oggetto dell'intervento pubblico del senatore Calderoli durante il quale sono state pronunciate le dichiarazioni per cui è in corso il procedimento penale: solo in tal modo, infatti, si consentirebbe a questa Corte di verificare la riconducibilità alle funzioni parlamentari «della complessiva posizione assunta nel caso dall'interessato in un contesto di diretta interlocuzione con l'elettorato».

Pure questa seconda eccezione d'inammissibilità, come si è già rilevato, non è però fondata.

Movendo dagli argomenti utilizzati, nella memoria illustrativa, a sostegno di detta eccezione, va posto in luce come essi, più che contestare l'ammissibilità del conflitto, finiscano per affermare l'esigenza che la garanzia dell'insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost. copra in maniera particolarmente estesa l'attività esterna del parlamentare.

Al riguardo, non può qui che ribadirsi il costante orientamento di questa Corte, secondo il quale le opinioni espresse extra moenia sono coperte da insindacabilità solo ove assumano una finalità divulgativa dell'attività parlamentare: il che richiede che il loro contenuto risulti sostanzialmente corrispondente alle opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni «al di là delle formule letterali usate (sentenza n. 333 del 2011), non essendo sufficiente né un semplice collegamento tematico o una corrispondenza contenutistica parziale (sentenza n. 334 del 2011), né un mero “contesto politico” entro cui le dichiarazioni extra moenia possano collocarsi (sentenza n. 205 del 2012), né, infine, il riferimento alla generica attività parlamentare o l'inerenza a temi di rilievo generale, seppur dibattuti in Parlamento» (sentenza n. 144 del 2015; nello stesso senso, altresì, *ex plurimis*, sentenze n. 265, n. 221 e n. 55 del 2014). Una diversa interpretazione della prerogativa dell'insindacabilità, infatti, «dilatare il perimetro costituzionalmente tracciato, generando un'immunità non più soltanto funzionale ma, di fatto, sostanzialmente “personale”, a vantaggio di chi sia stato eletto membro del Parlamento» (sentenze n. 264 e n. 115 del 2014, n. 313 del 2013; nel medesimo senso già le sentenze n. 508 del 2002, n. 56, n. 11 e n. 10 del 2000).

Va d'altra parte rammentato come, nell'affrontare il tema della insindacabilità delle opinioni espresse da membri del Parlamento a salvaguardia di prerogative inerenti lo specifico munus proprio della carica, la Corte europea dei diritti dell'uomo abbia operato una netta distinzione tra le dichiarazioni rilasciate intra moenia, vale a dire nello specifico esercizio di quelle funzioni, e quelle rese fuori dalla sede tipica, e perciò stesso in assenza di un legame evidente con l'attività parlamentare, affermando in più occasioni la necessità di una interpretazione stretta del requisito della ragionevole proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito, cui restano subordinate le limitazioni al diritto di accesso a un tribunale, sancito dall'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955,



n. 848. E ciò, in particolare, proprio nei casi in cui dette limitazioni derivino - come nella specie - da una deliberazione di insindacabilità da parte della Camera cui appartiene il parlamentare, la quale impedisce al giudice di esercitare la propria funzione nel caso devolutogli dal soggetto che esercita il proprio diritto (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 6 aprile 2010, C.G.I.L. e Cofferati contro Italia; sentenza 24 febbraio 2009, C.G.I.L. e Cofferati contro Italia; sentenza 20 aprile 2006, Patrono, Cascini e Stefanelli contro Italia; sentenza 6 dicembre 2005, Ielo contro Italia; sentenza 3 giugno 2004, De Jorio contro Italia; sentenza 30 gennaio 2003, Cordova contro Italia).

Così ribadita la corretta lettura della prerogativa dell'insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost., deve rilevarsi che il ricorrente non è venuto meno all'onere di riprodurre in modo esauriente le dichiarazioni contestate in sede penale al senatore Calderoli. Questa Corte, infatti, ha già avuto modo di affermare in più occasioni che il riferimento al capo di imputazione formulato in sede penale vale ad assolvere detto onere, allorché l'analiticità dell'imputazione ascritta al parlamentare e riportata in ricorso consenta alla Corte stessa di identificare con sufficiente grado di precisione il contenuto delle dichiarazioni asseritamente diffamatorie rese extra moenia al fine di raffrontarlo con quello di eventuali atti tipici della funzione parlamentare (sentenze n. 55 del 2014, n. 205 del 2012, n. 334 del 2011, n. 330 del 2008). Tale ipotesi è riscontrabile nel caso di specie, stante la dettagliata formulazione del capo di imputazione riprodotto nell'atto introduttivo del presente conflitto, che indica in modo puntuale e testuale le dichiarazioni in assunto lesive.

5.- Nel merito, il ricorso è fondato sotto entrambi i profili per cui esso è promosso.

5.1.- Riguardo al primo, vale osservare che quando le Camere sono chiamate a deliberare sull'insindacabilità ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost. di opinioni espresse da loro componenti, esse debbono compiere una valutazione sulla riconducibilità di dette opinioni alle funzioni parlamentari. A tale fine, non assume alcuna rilevanza la qualificazione giuridica del fatto storico operata dall'autorità giudiziaria in base alla legge, poiché le Camere non sono chiamate a pronunciarsi sugli effetti che la singola autorità giudiziaria fa derivare dall'opinione espressa dal parlamentare, ma solo sulla correlazione tra quest'ultima e l'esercizio delle funzioni parlamentari.

L'eventuale effetto inibitorio derivante dalla deliberazione assembleare presuppone, sì, che quest'ultima si riferisca specificamente alle opinioni che formano oggetto del giudizio di responsabilità (sentenze n. 302 del 2007 e n. 265 del 1997), ma non è limitato al contenzioso da cui ha avuto origine la decisione della Camera: l'insindacabilità è, infatti, una «qualità» che caratterizza, in sé e ovunque, la opinione espressa dal parlamentare, la quale, proprio per il fondamento costituzionale che la assiste, è necessariamente destinata ad operare, oggettivamente e soggettivamente, erga omnes» (sentenza n. 194 del 2011). In altri termini, dalla riscontrata sussistenza del nesso funzionale ad opera della deliberazione assembleare consegue, quale «deroga eccezionale [...] alla normale esplicazione della funzione giurisdizionale» (sentenza n. 265 del 1997), l'insindacabilità di quell'opinione, quale che sia la sede in cui il parlamentare sia (o eventualmente sarà) chiamato a risponderne.

È di esclusiva spettanza del giudice, invece, valutare se le dichiarazioni ascritte al parlamentare diano luogo a una qualche forma di responsabilità giuridica, ovvero «concretino la manifestazione del diritto di critica politica, di cui egli, al pari di qualsiasi altro soggetto, fruisce ai sensi dell'art. 21 della Costituzione» (sentenza n. 347 del 2004). Altrimenti detto, è soltanto l'autorità giudiziaria, nell'ambito di una attribuzione costituzionale esclusiva, che può qualificare giuridicamente l'opinione espressa, ricollegando al fatto storico gli effetti giuridici previsti dalla legge. Ed è sempre al potere giudiziario, secondo i rimedi consueti riconosciuti dagli ordinamenti processuali, che spetta il controllo sulla correttezza di tale definizione giuridica.

Con la delibera contestata dal ricorrente Tribunale ordinario di Bergamo, il Senato della Repubblica è, per converso, in tutta evidenza, intervenuto sulla qualificazione giuridica delle frasi pronunciate dal senatore Calderoli.

Secondo l'ipotesi accusatoria la cui fondatezza il giudice ricorrente è chiamato a verificare, dette frasi integrano il reato di diffamazione, aggravato tanto perché l'offesa è stata recata mediante comizio, quale particolare mezzo di pubblicità (art. 595, terzo comma, cod. pen.), quanto perché sorretta da finalità di discriminazione razziale (art. 3 del d.l. n. 122 del 1993): non si tratta, pertanto, di due fatti storici autonomamente valutabili, ma di un medesimo fatto, naturalisticamente unitario, sussunto sotto plurime norme di legge.

Il Senato della Repubblica - non limitandosi a valutare se le opinioni siano state espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari, ma affermando che «il fatto [...] per il quale è in corso il procedimento a carico del senatore Calderoli» è sindacabile in rapporto al reato di diffamazione aggravata dal mezzo di pubblicità ed è, invece, insindacabile in rapporto all'aggravante della finalità di discriminazione razziale - si è espresso, dunque, sulla qualificazione giuridica del fatto storico, invadendo così un campo costituzionalmente riservato al potere giudiziario. Il tutto, fra l'altro, nel quadro di una non consentita scissione del concetto di insindacabilità delle opinioni espresse da un membro del Parlamento, tra contenuto della opinione in sé e finalità che caratterizzerebbe quella esternazione.

5.2.- Le opinioni espresse dal senatore Calderoli non hanno, inoltre, alcun nesso funzionale con l'esercizio dell'attività parlamentare.



5.2.1.- Va innanzitutto osservato che, per il loro tenore testuale, le frasi per cui è in corso il procedimento penale non risultano ex se riconducibili a opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari. La prerogativa parlamentare di cui all'art. 68, primo comma, Cost., infatti, non può essere estesa «sino a ricomprendere gli insulti - di cui è comunque discutibile la qualificazione come opinioni - solo perché collegati con le "battaglie" condotte da esponenti parlamentari» (sentenza n. 137 del 2001; analogamente sentenza n. 257 del 2002).

5.2.2.- Le frasi per le quali è in corso il procedimento penale a carico del senatore Calderoli, inoltre, non hanno alcun contenuto sostanzialmente corrispondente a quello dei due atti di sindacato ispettivo cui si fa riferimento nella relazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, così venendo a mancare una delle condizioni richieste dalla già richiamata giurisprudenza di questa Corte affinché l'attività esterna del membro del Parlamento possa essere legittimamente ricompresa nelle funzioni parlamentari.

La prima delle interrogazioni parlamentari richiamate nella relazione della Giunta (n. 4-00166 del 14 maggio 2013) - movendo dalla vicenda concernente l'aggressione omicida, a colpi di piccone, perpetrata da un cittadino extracomunitario a Milano nel maggio 2013 - criticava alcune dichiarazioni dell'allora Ministro per l'integrazione Kyenge, che aveva definito «la clandestinità un "non reato"», e chiedeva al medesimo Ministro quali interventi di contrasto all'immigrazione irregolare intendesse adottare. La seconda interrogazione (n. 4-00324 del 6 giugno 2013) - movendo, invece, da uno sbarco avvenuto nel giugno 2013 in provincia di Reggio Calabria di 121 migranti di nazionalità afghana e siriana, gran parte dei quali donne e bambini - metteva in correlazione talune dichiarazioni del Ministro Kyenge, relative all'abrogazione del reato di clandestinità e all'introduzione del cosiddetto *ius soli*, con l'aumento di simili sbarchi sulle coste italiane, per poi chiedere al Governo quali interventi di contrasto all'immigrazione irregolare intendesse adottare, con particolare riguardo ai minori e alle donne in stato di gravidanza.

È palese, dunque, come il contenuto di entrambi tali atti parlamentari tipici non abbia alcuna sostanziale corrispondenza di significato con le espressioni, per cui è pendente procedimento penale.

6.- La delibera del Senato della Repubblica del 16 settembre 2015, in conclusione, deve considerarsi, per entrambi i profili per cui è sollevato conflitto, lesiva delle attribuzioni costituzionalmente garantite del ricorrente Tribunale ordinario di Bergamo e, conseguentemente, deve, per questa parte, essere annullata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara che non spettava al Senato della Repubblica affermare che «il fatto, ai sensi dell'articolo 3 del decreto-legge n. 122 del 1993, convertito dalla legge n. 205 del 1993», per il quale pende il procedimento penale a carico del senatore Roberto Calderoli davanti al Tribunale ordinario di Bergamo, di cui al ricorso indicato in epigrafe, concerne opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione;

2) annulla, per l'effetto, la deliberazione di insindacabilità adottata dal Senato della Repubblica, nella seduta del 16 settembre 2015 (Atti Senato, XVII legislatura, Doc. IV-ter, n. 4).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 gennaio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

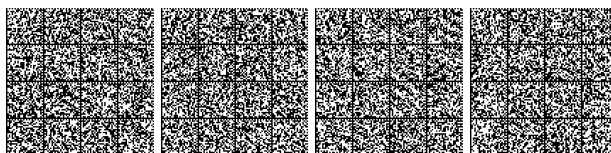
Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 marzo 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 60

Ordinanza 21 febbraio - 23 marzo 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Imposte e tasse - Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi.

- Legge della Regione Liguria 29 luglio 2016, n. 16, recante «Modifiche alla legge regionale 3 luglio 2007, n. 23 (Disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi)», artt. 1, comma 1, e 3, comma 2.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, e 3, comma 2, della legge della Regione Liguria 29 luglio 2016, n. 16, recante «Modifiche alla legge regionale 3 luglio 2007, n. 23 (Disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 26-29 settembre 2016, depositato in cancelleria il 4 ottobre 2016 ed iscritto al n. 59 del registro ricorsi 2016.

Udito nella camera di consiglio del 21 febbraio 2018 il Giudice relatore Aldo Carosi.

Ritenuto che, con ricorso notificato a mezzo del servizio postale il 26-29 settembre 2016 e depositato il successivo 4 ottobre (reg. ric. n. 59 del 2016), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale in via principale degli artt. 1, comma 1, e 3, comma 2, della legge della Regione Liguria 29 luglio 2016, n. 16, recante «Modifiche alla legge regionale 3 luglio 2007, n. 23 (Disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi)»;

che, secondo il ricorrente, la disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi attiene alle materie «sistema tributario e contabile dello Stato» e «tutela dell'ambiente» riservate alla competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettere e ed s, Cost.), ed è quindi preclusa, se non nei limiti riconosciuti dalla legge statale, la potestà legislativa delle Regioni in tale ambito;

che, al contrario, la normativa regionale ligure impugnata differirebbe da quella statale oltre i limiti ad essa consentiti, ponendosi in contrasto con l'art. 3, commi da 24 a 40, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) e con l'art. 205, comma 3-bis, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale);

che la Regione Liguria non si è costituita;

che la norma impugnata è stata modificata con legge della Regione Liguria 2 novembre 2016, n. 25, recante «Modifiche alla legge regionale 29 dicembre 2015, n. 27 (Legge di stabilità della Regione Liguria per l'anno finanziario 2016) e alla legge regionale 3 luglio 2007, n. 23 (Disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi)»;

che con atto notificato in data 17 ottobre 2017 e depositato nella cancelleria di questa Corte il 25 ottobre 2017, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dichiarato di rinunciare al ricorso, in conformità alla delibera adottata dal Consiglio dei ministri nella seduta del 6 ottobre 2017 ed alla relazione del Ministro per i rapporti con le Regioni, in cui si dà atto che «sono venuti meno i motivi di impugnativa».

Considerato che è stata depositata rinuncia al ricorso;

che, in mancanza di costituzione della parte resistente, ai fini dell'estinzione del processo non occorre l'accettazione della rinuncia ad opera di quest'ultima;



che, pertanto, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la rinuncia al ricorso, in mancanza della costituzione del resistente, comporta l'estinzione del processo (*ex plurimis*, ordinanze n. 146, n. 112 e n. 100 del 2017).

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 febbraio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 marzo 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_180060

N. 61

Sentenza 23 gennaio - 27 marzo 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Finanziamento delle azioni relative al piano straordinario per la promozione del made in Italy e l'attrazione degli investimenti in Italia - Stanziamento di ulteriori risorse nell'ambito dello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico da assegnare all'ICE-Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane - Istituzione di un Fondo per le politiche per la valorizzazione, la promozione e la tutela, in Italia e all'estero, delle imprese e dei prodotti agricoli e agroalimentari - Condizioni e modalità di assegnazione delle risorse.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», art. 1, comma 202.

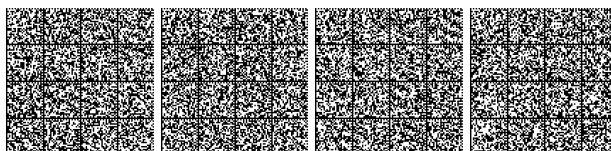
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 202, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», promosso dalla Regione Campania con ricorso notificato il 27 febbraio - 4 marzo 2015, depositato in cancelleria il 4 marzo 2015 e iscritto al n. 32 del registro ricorsi 2015.

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

udito nell'udienza pubblica del 23 gennaio 2018 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Campania e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso spedito per la notificazione il 27 febbraio 2015 e depositato il successivo 4 marzo (reg. ric. n. 32 del 2015), la Regione Campania ha promosso, tra le altre, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 202, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 119 della Costituzione, nonché, in via subordinata, al principio di leale collaborazione.

Dopo aver premesso il contenuto della disposizione impugnata - che prevede che per la realizzazione delle azioni relative al piano straordinario per la promozione del made in Italy e l'attrazione degli investimenti in Italia, di cui all'art. 30, comma 1, del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164, siano stanziati ulteriori finanziamenti nell'ambito dello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico e che, per quanto in particolare rileva in questa sede, istituisce presso il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali un Fondo per le politiche per la valorizzazione, la promozione, la tutela, in Italia e all'estero, delle imprese e dei prodotti agroalimentari - la Regione ricorrente deduce, innanzitutto, l'invasione del proprio ambito di competenza residuale in materia di «agricoltura».

L'adozione delle misure di sviluppo dell'agricoltura e, in particolare, la disciplina dell'erogazione di agevolazioni, contributi, finanziamenti e sovvenzioni di ogni genere nell'ambito dell'agricoltura rientrerebbero, difatti, nella menzionata materia.

Ne conseguirebbe che, in virtù del costante orientamento di questa Corte, non sarebbero consentiti finanziamenti statali a destinazione vincolata nella materia residuale regionale «agricoltura», rischiandosi, altrimenti, l'ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni.

In applicazione di detti principi, difatti, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità di diverse disposizioni con le quali, successivamente alla modifica del Titolo V della Costituzione, sono stati istituiti nuovi fondi vincolati, quali, ad esempio, il Fondo nazionale per il sostegno alla progettazione delle opere pubbliche delle Regioni e degli enti locali, nonché il Fondo nazionale per la realizzazione di infrastrutture di interesse locale (sentenza n. 49 del 2004); il Fondo per la riqualificazione urbana dei comuni (sentenza n. 16 del 2004); il Fondo per gli asili nido (sentenza n. 370 del 2003), il Fondo per lo sviluppo e la capillare diffusione della pratica sportiva (sentenza n. 254 del 2013).

Analogamente dovrebbe ritenersi per il fondo in esame, attraverso il quale lo Stato attuerebbe politiche di sostegno che investono materie di competenza regionale piena (agricoltura) o, al più, concorrente (commercio con l'estero).

L'intervento finanziario in esame non potrebbe, peraltro, essere giustificato neanche in virtù del disposto dell'art. 119, quinto comma, Cost., in base al quale è consentito allo Stato destinare risorse aggiuntive agli enti locali per interventi speciali volti, fra l'altro, alla rimozione degli esistenti squilibri economici e sociali.



Secondo la Regione ricorrente, difatti, gli interventi previsti dall'art. 119, quinto comma, Cost., non solo dovrebbero essere aggiuntivi rispetto al finanziamento integrale delle funzioni spettanti ai Comuni o agli altri enti, e riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella norma costituzionale, o comunque a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni, ma dovrebbero anche essere indirizzati a favore di enti determinati.

La disposizione censurata sarebbe, invece, rivolta alla generalità delle imprese e dei prodotti agroalimentari del paese, dal momento che non emergerebbe alcun indice da cui desumere l'esistenza di uno specifico ambito territoriale di localizzazione dell'intervento.

Essa, infine, non potrebbe neanche rientrare nella materia «tutela della concorrenza», riservata alla competenza esclusiva dello Stato, dal momento che i finanziamenti ivi previsti non hanno rilevanza macroeconomica, come richiesto dalla giurisprudenza di questa Corte, essendo inidonei ad incidere sull'equilibrio economico generale, né sarebbero giustificati da esigenze unitarie.

In via subordinata, qualora, invece, si ritenesse che la disposizione impugnata sia ascrivibile al titolo di competenza esclusiva statale «tutela della concorrenza», dal momento che senza dubbio incide anche su una materia di competenza regionale, sarebbe comunque illegittima, per non aver previsto, nella regolazione e gestione del fondo, strumenti di concertazione con la Regione, in attuazione del principio di leale collaborazione (sono citate le sentenze n. 182 del 2013 e n. 331 del 2010).

2.- Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dalla Avvocatura generale dello Stato, il quale ha concluso per la non fondatezza del ricorso.

In particolare, ha dedotto che l'art. 1, comma 202, della legge n. 190 del 2014 sarebbe finalizzato a garantire, con i necessari finanziamenti, l'attuazione del piano straordinario per la promozione del made in Italy. Tale piano sarebbe volto ad ampliare il numero delle piccole e medie imprese che operano nel mercato globale, ad espandere le quote italiane del commercio internazionale, a valorizzare l'immagine del made in Italy nel mondo e a sostenere le iniziative di attrazione degli investimenti esteri in Italia. La disposizione, pertanto, non potrebbe essere ricondotta alla materia dell'agricoltura intervenendo in ambiti intersettoriali di rilevanza macroeconomica che necessitano di un'azione statale unitaria.

Al riguardo è citata la sentenza n. 76 del 2009, in base alla quale l'esigenza di un esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative abiliterebbe lo Stato a disciplinare detto esercizio per legge, a condizione che la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, assistita da ragionevolezza alla stregua di uno scrutinio di costituzionalità e rispettosa del principio di leale collaborazione.

Nel caso in esame, la valutazione dell'interesse pubblico sottostante potrebbe considerarsi proporzionata e ragionevole, considerata la necessità di garantire lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese italiane, mentre il rispetto del principio di leale collaborazione sarebbe assicurato dalla presenza di rappresentanti regionali nell'ambito del Comitato, previsto dall'art. 30 del d.l. n. 133 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 164 del 2014, istituito con il compito di coordinamento dell'attività in materia di attrazione degli investimenti esteri.

3.- Con memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, la Regione Campania ha ribadito le precedenti argomentazioni, replicando alle avverse deduzioni, ed ha richiamato, in particolare - in relazione alla violazione dell'art. 119, quinto comma, Cost., in base al quale è consentito allo Stato destinare risorse aggiuntive agli enti locali per interventi speciali volti, fra l'altro, alla rimozione degli esistenti squilibri economici e sociali - le sentenze n. 222 del 2005 e n. 16 del 2004.

Inoltre, per quanto riguarda la lesione - dedotta in via subordinata, allorché la Corte intendesse ascrivere la norma impugnata ad un intervento di rilevanza macroeconomica - del principio di leale collaborazione, la Regione ricorrente ha richiamato la sentenza n. 211 del 2016, sopravvenuta alla proposizione del ricorso introduttivo, in materia di trasporto pubblico locale, in base alla quale questa Corte ha sancito che «proprio perché tale finanziamento interessa materia comunque di competenza residuale regionale, quale è il trasporto pubblico locale, occorre assicurare il più ampio coinvolgimento decisionale del sistema regionale in ordine al riparto delle risorse finanziarie in oggetto: coinvolgimento che si realizza attraverso lo strumento della “previa intesa” con la Conferenza permanente Stato-Regioni (in tal senso, *ex multis*, sentenza n. 168 del 2008, ma anche, da ultimo, sentenza n. 147 del 2016)», dichiarando illegittima la disposizione nella parte in cui non ha previsto tale ultimo strumento concertativo.

Sarebbe dunque evidente, anche alla luce della sentenza n. 76 del 2009, come l'unica modalità di collaborazione con le Regioni idonea a superare il vaglio di legittimità costituzionale sia l'intesa in senso forte, non risultando idonea, contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa statale, la presenza di rappresentanti regionali nel Comitato interministeriale di coordinamento dell'attività in materia di attrazione degli investimenti esteri.



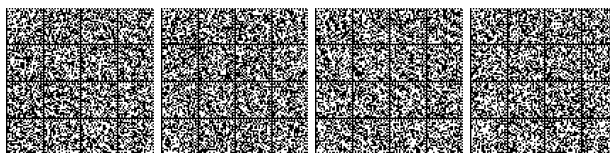
Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe la Regione Campania ha promosso, tra le altre, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 202, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 119 della Costituzione, nonché, in via subordinata, al principio di leale collaborazione.

1.1.- La disposizione impugnata prevede che per la realizzazione delle azioni relative al piano straordinario per la promozione del made in Italy e l'attrazione degli investimenti in Italia - di cui all'art. 30, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164 - siano stanziati ulteriori finanziamenti nell'ambito dello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico alle condizioni di seguito meglio specificate attraverso il richiamo integrale della norma impugnata.

In particolare, l'art. 1, comma 202, della legge n. 190 del 2014, nella versione vigente al momento del ricorso, stabilisce che «[p]er la realizzazione delle azioni relative al piano straordinario per la promozione del made in Italy e l'attrazione degli investimenti in Italia di cui all'articolo 30, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, sono stanziati nell'ambito dello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico, per essere assegnati all'ICE - Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane, ulteriori 130 milioni di euro per l'anno 2015, 50 milioni di euro per l'anno 2016 e 40 milioni di euro per l'anno 2017. Le linee guida relative al piano straordinario per la promozione del made in Italy e l'attrazione degli investimenti sono comunicate, con apposito rapporto del Ministero dello sviluppo economico, alle competenti Commissioni parlamentari entro il 30 giugno 2015. Con apposito rapporto redatto annualmente dall'ICE - Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane e trasmesso alle competenti Commissioni parlamentari, entro il 30 settembre di ciascun anno, sono evidenziati nel dettaglio i settori di intervento, lo stato di avanzamento degli interventi, le risorse impegnate e i risultati conseguiti in relazione ai singoli interventi. Per la realizzazione delle azioni di cui al citato articolo 30, comma 2, lettere c), d), e) e f), del decreto-legge n. 133 del 2014, relative alla valorizzazione e alla promozione delle produzioni agricole e agroalimentari italiane nell'ambito del piano di cui al medesimo articolo 30, comma 1, è istituito, presso il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, il Fondo per le politiche per la valorizzazione, la promozione e la tutela, in Italia e all'estero, delle imprese e dei prodotti agricoli e agroalimentari, con una dotazione iniziale di 6 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015 e 2016. Per la realizzazione delle azioni di cui al citato articolo 30, comma 2, lettera f), del decreto-legge n. 133 del 2014, una quota delle risorse stanziata per l'ICE - Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane ai sensi del primo periodo del presente comma, pari a 2,5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015, 2016 e 2017, è destinata all'Associazione delle camere di commercio italiane all'estero, di cui all'articolo 5, comma 3, della legge 31 marzo 2005, n. 56, e successive modificazioni, e un'ulteriore quota di tali risorse, pari a 3 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015, 2016 e 2017, è destinata ai consorzi per l'internazionalizzazione previsti dall'articolo 42, commi 3 e seguenti, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, per il sostegno alle piccole e medie imprese nei mercati esteri e la diffusione internazionale dei loro prodotti e servizi nonché per incrementare la presenza e la conoscenza delle autentiche produzioni italiane presso i mercati e presso i consumatori internazionali, al fine di contrastare il fenomeno dell'italian sounding e della contraffazione dei prodotti agroalimentari italiani. A valere sulle risorse di cui al primo periodo, 1 milione di euro per ciascuno degli anni 2015, 2016 e 2017 è assegnato al Ministero dello sviluppo economico per il sostegno all'internazionalizzazione delle imprese e la promozione del made in Italy di cui all'articolo 1, comma 43, della legge 28 dicembre 1995, n. 549». La norma è stata in seguito modificata dall'art. 1, comma 501, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020) nella parte non oggetto del presente giudizio.

Secondo la ricorrente: a) gli artt. 117 e 119 Cost. sarebbero violati in quanto gli interventi di sostegno finanziati dal fondo statale riguarderebbero materie di competenza regionale residuale (agricoltura) o, al più, concorrente (commercio con l'estero). L'iniziativa finanziaria in esame non sarebbe neppure conforme all'art. 119, quinto comma, Cost., poiché non finalizzata alla rimozione di squilibri economici e sociali tra le comunità territoriali; b) in via subordinata, ove si ritenesse che la disposizione impugnata sia ascrivibile al titolo di competenza esclusiva statale «tutela della concorrenza», dal momento che senza dubbio inciderebbe anche su una materia di competenza regionale, sarebbe comunque illegittima, per non aver previsto, nella regolazione e gestione del fondo, strumenti di concertazione con la Regione, in attuazione del principio di leale collaborazione (sono citate le sentenze di questa Corte n. 182 del 2013 e n. 331 del 2010).



1.2.- Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, la norma impugnata non potrebbe essere ricondotta alla materia dell'agricoltura, intervenendo in ambiti intersettoriali di rilevanza macroeconomica che necessitano di un'azione statale unitaria. Al riguardo è citata la sentenza di questa Corte n. 76 del 2009, in base alla quale l'esigenza di un esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative abiliterebbe lo Stato a disciplinare detto esercizio per legge, a condizione che la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, assistita da ragionevolezza alla stregua di uno stretto scrutinio di costituzionalità e rispettosa del principio di leale collaborazione.

Nel caso in esame, la valutazione dell'interesse pubblico sottostante potrebbe considerarsi proporzionata e ragionevole, considerata la necessità di garantire lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese italiane, mentre il rispetto del principio di leale collaborazione sarebbe assicurato dalla presenza di rappresentanti regionali nell'ambito del Comitato, previsto dall'art. 30 del d.l. n. 133 del 2014, istituito con il compito di coordinamento dell'attività in materia di attrazione degli investimenti esteri.

2.- È necessario determinare preliminarmente l'area di competenza in cui si colloca la norma impugnata, onde stabilire se le censure promosse dalla Regione abbiano fondamento.

L'intervento statale in esame si orienta verso due direttrici principali, articolate in specifiche aree di intervento: quella della promozione delle esportazioni (valorizzazione dell'immagine del made in Italy, azioni promozionali innovative e campagne strategiche, promozione dell'e-commerce, valorizzazione dell'Expo 2015, collaborazione con la grande distribuzione organizzata) e quella dell'attrazione degli investimenti attraverso il sostegno a iniziative di promozione delle opportunità di investimento in Italia e di accompagnamento e assistenza agli investitori esteri.

Nell'ambito di dette direttrici generali vengono individuate specifiche aree di intervento, con le relative dotazioni finanziarie, tra le quali, per quanto di rilievo in questa sede, quelle previste dall'art. 30, comma 2, del d.l. n. 133 del 2014: la valorizzazione delle produzioni di eccellenza, in particolare agricole e agroalimentari, e la tutela all'estero dei marchi e delle certificazioni di qualità e di origine delle imprese e dei prodotti (lettera *c*); il sostegno alla penetrazione dei prodotti italiani nei diversi mercati, anche attraverso appositi accordi con le reti di distribuzione (lettera *d*); la realizzazione di un segno distintivo unico, per le iniziative di promozione all'estero e durante l'Esposizione universale 2015, delle produzioni agricole e agroalimentari che siano rappresentative della qualità e del patrimonio enogastronomico italiano (lettera *e*); la realizzazione di campagne di promozione strategica nei mercati più rilevanti e di contrasto al fenomeno dell'italian sounding (lettera *f*).

Così formulato l'art. 1, comma 202, della legge n. 190 del 2014 interseca sicuramente la competenza regionale residuale in materia di agricoltura. Infatti, la disciplina contenuta nella norma censurata è finalizzata alla promozione dei prodotti agricoli e agroalimentari nel mercato globale associandoli all'origine territoriale, considerata rappresentativa della particolare qualità dei prodotti stessi.

La norma non è invece riconducibile - come ritenuto a proposito di una precedente ma diversa fattispecie, inerente alla valorizzazione del made in Italy (sentenza n. 368 del 2008) - alla competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza». Ciò non tanto perché un'implementazione della competitività delle aziende italiane non possa essere in astratto ricondotta al profilo pro-concorrenziale, bensì per il fatto che la norma in esame non appare sufficientemente strutturata per assumere in modo univoco questa peculiare identità finalistica.

Non si può peraltro negare che l'art. 1, comma 202, della legge n. 190 del 2004 incida anche nell'ambito della competenza concorrente «commercio con l'estero», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. Ciò in quanto l'incentivazione alla produzione agricola comporta nello scenario globalizzato dell'economia la valorizzazione della sua appetibilità commerciale anche al di fuori dei confini nazionali.

Tuttavia, il peculiare carattere di siffatta norma di incentivazione, che appartiene a una tipologia sempre più spesso utilizzata nella legge di bilancio e in altre leggi involgenti le relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, merita una riflessione più approfondita sui rapporti tra politica nazionale generale e garanzie poste a tutela delle autonomie regionali.

L'art. 117 Cost. distribuisce le competenze legislative in base a uno schema imperniato sull'enumerazione di quelle statali, mentre «con un rovesciamento completo della previgente tecnica del riparto sono ora affidate alle Regioni, oltre alle funzioni concorrenti, le funzioni legislative residuali» (sentenza n. 303 del 2003).

È bensì vero - come a suo tempo rilevato da questa Corte - che l'interesse nazionale non è più sufficiente di per sé a giustificare «l'esercizio da parte dello Stato di una funzione di cui non sia titolare in base all'art. 117 Cost. Nel nuovo Titolo V l'equazione elementare interesse nazionale = competenza statale, che nella prassi legislativa previgente sorreggeva l'erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità né di merito alla competenza legislativa regionale» (sentenza n. 303 del 2003).



Nondimeno, è stato affermato da questa Corte che la limitazione dell'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente comporterebbe la svalutazione di istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una maggiore flessibilità nella ripartizione di competenze, come fissata dall'art. 117 Cost. (*ex plurimis*, ancora sentenza n. 303 del 2003). Anche nel nostro sistema costituzionale sono presenti congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse ampiamente articolate, deve necessariamente rispondere a esigenze prioritarie come lo sviluppo dell'economia, soprattutto nei periodi di crisi.

Sotto tale profilo non possono essere ignorate le istanze unificanti derivate dall'impatto della riforma costituzionale del 2012. In tale contesto il novellato art. 81 Cost. ha assunto - soprattutto attraverso la formulazione del primo comma - un significato "anticiclico" in termini di politica fiscale e monetaria e, più in generale, di politica economica, consistente nella missione di attenuare le fluttuazioni, intervenendo sul mercato per frenare la ripresa o contrastare la depressione dell'attività economica a seconda delle contingenze caratterizzanti i relativi cicli economici.

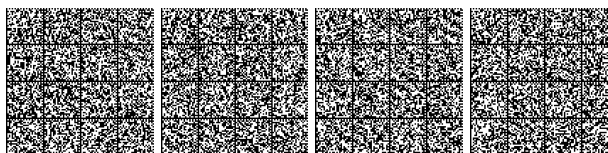
L'attuazione della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), e, più specificamente, del novellato art. 81 attraverso la cosiddetta "legge organica" 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), ha conferito alla legge di bilancio - categoria alla quale appartengono le disposizioni impugnate - e alle altre leggi finanziarie correttive delle manovre di finanza pubblica una regia di interventi complessi e coordinati, finalizzati ad assicurare sostenibilità economica e sviluppo, su diverse scale territoriali nel cui ambito vengono inevitabilmente coinvolte anche competenze regionali residuali.

In sostanza, la legge di bilancio dello Stato, e più in generale, le leggi finanziarie che prevedono interventi strutturali di ampio raggio - volti a favorire lo sviluppo e la crescita economica del Paese e, per naturali caratteristiche, travalicanti singole materie legislative e amministrative nella più ampia prospettiva di una visione di insieme delle politiche pubbliche - comportano un inevitabile coinvolgimento delle competenze regionali. Tale fenomeno è incisivamente rappresentato nell'audizione del Ragioniere generale dello Stato davanti alle Commissioni riunite di Camera e Senato del 14 luglio 2015, laddove si afferma, tra l'altro, che «La piena attuazione della riforma [della legge di bilancio] consentirà di superare il tradizionale schema normativo in materia di finanza pubblica facendo confluire il contenuto della legge di stabilità nel disegno di legge di bilancio. La legge di bilancio conterrà pertanto anche norme tese ad apportare modifiche alla legislazione di entrata o di spesa e potrà disporre misure e interventi volti a favorire lo sviluppo e la crescita economica del Paese. [...] I] bilancio - nella nuova veste sostanziale - è destinato a rappresentare il principale strumento di decisione sulla allocazione delle risorse, nonché il principale riferimento della verifica dei risultati delle politiche pubbliche».

2.1.- È evidente che questo ruolo di regia deve avere un'effettiva consistenza di programmazione e di impulso ma non può unilateralmente conculcare le attribuzioni dell'ente territoriale in ordine a criteri attuativi degli interventi normativi programmati.

Con riguardo alla fattispecie in esame occorre premettere che essa non produce un'integrale appropriazione di funzioni costituzionalmente assegnate alla Regione, bensì una parziale sovrapposizione secondo un modulo teleologicamente collegato alla politica economica generale dello Stato.

In tale contesto il bilanciamento tra esigenze di coordinamento e regia delle manovre strutturali di politica economica e tutela delle autonomie territoriali è caratterizzato da una molteplicità di interessi interdipendenti e anche da intrinseche esigenze di proporzionalità nella loro composizione. A titolo meramente esemplificativo si possono enumerare i seguenti elementi che assumono contemporaneamente il ruolo di requisiti e criteri di composizione della naturale dialettica - quando si crea sovrapposizione di competenze - tra politica economica del Governo e del Parlamento e autonomia territoriale: *a)* requisito della strutturalità dell'intervento inteso come propositivo di riorganizzazione di alcuni settori del sistema economico in grado di gettare le fondamenta per un miglioramento generale interessante il territorio nazionale; *b)* non sovrapposibilità con i diversi interventi perequativi previsti dall'art. 119, terzo comma, Cost.: la nostra Carta costituzionale contempla un sistema perequativo di tipo verticale che prevede l'intervento diretto a carico del bilancio dello Stato, ma con parametri di riferimento teleologicamente diversi dalla tipologia collegata a esigenze di politica economica generale; pur non potendosi escludere la coincidenza di tali interventi in specifici territori regionali con minore capacità fiscale per abitante, di regola la politica economica di matrice statale si rivolge a soggetti e attività non limitate a singoli territori geograficamente delimitati; *c)* coinvolgimento delle autonomie territoriali attraverso attività concertative e di coordinamento orizzontale che devono essere condotte in base al principio di lealtà (sentenza n. 303 del 2003); *d)* tendenziale "neutralità economico-finanziaria" nei riguardi delle collettività locali e dei pertinenti territori, intesa come inidoneità ad alterare gli equilibri distributivi delle risorse. La parziale attuazione della



legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) - la quale prevedeva la valorizzazione del "federalismo fiscale" in un'ottica di bilanciamento tra i principi di autonomia e responsabilità individuale delle singole Regioni e quelli di solidarietà e corresponsabilità collettiva - e la lunga crisi che ha acuito le disparità economiche tra le Regioni hanno determinato un clima di latente conflitto verso le misure destinate direttamente dallo Stato a singoli territori per l'esercizio di funzioni già attribuite alla competente Regione o ente locale. Questa crescente tensione richiede una necessaria composizione rispetto alle nuove esigenze, composizione dalla quale non possono essere estromessi gli enti territoriali interessati e che deve avvenire dopo averne acquisito in sede collegiale le istanze; e) chiarezza e trasparenza negli obiettivi prefissati e nei meccanismi finalizzati a rendere ostensibili i risultati dell'intervento statale.

Il rispetto di detti criteri, tutti riconducibili al principio di leale cooperazione tra Stato ed enti territoriali, è idoneo a fornire risposte pragmatiche e sufficientemente flessibili alle istanze di politica economica generale senza tradire la struttura regionalista del nostro ordinamento quando tali istanze esigono l'interferenza dello Stato nelle materie di competenza regionale.

3.- Alla luce di tali elementi valutativi deve essere condotto lo scrutinio delle questioni sollevate dalla Regione ricorrente.

3.1.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 202, della legge n. 190 del 2014, in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 119 Cost., non è fondata poiché lo stanziamento del fondo contestato non costituisce uno straripamento dello Stato dalle proprie competenze. Le caratteristiche della norma impugnata sono conformi alla nozione di politica economica generale come prima dimensionata.

Sotto il profilo della strutturalità, sopra indicato sub a), non sussiste la pretesa marginalità economica dell'intervento statale, marginalità che viene inutilmente piegata dalle parti in causa verso versanti opposti: per la Regione detto carattere sarebbe la prova della mancanza dei requisiti per l'attrazione in sussidiarietà; per lo Stato sarebbe invece la dimostrazione di un intervento secondario, immeritevole di una singola concertazione. In realtà la disciplina contenuta nella norma censurata viene espressamente finalizzata alla promozione dei prodotti agricoli e agroalimentari nel mercato globale associandoli all'origine territoriale, considerata rappresentativa della particolare qualità dei prodotti stessi.

Ne consegue che la disposizione impugnata presenta un'ampiezza operativa non trascurabile perché rivolta alla redazione di studi, progetti e soluzioni capaci di incidere significativamente sul territorio nazionale. Ciò sia in termini qualitativi inerenti alla selezione delle iniziative da intraprendere, sia in termini quantitativi in ragione del concreto effetto che gli interventi da progettare potrebbero assumere in un'ottica di promozione commerciale unitaria del settore agricolo, nell'ambito di uno scenario economico interno e mondiale in tendenziale ripresa.

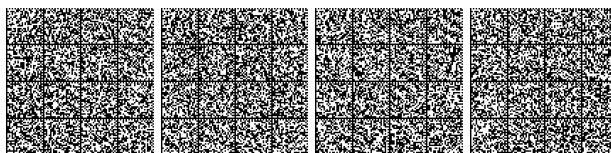
La *ratio* e gli interessi tutelati, come appena enucleati, non si esauriscono pertanto nell'ambito materiale «agricoltura» di competenza regionale residuale - alla quale la disposizione si ascrive soprattutto in ragione della natura del prodotto oggetto della valorizzazione, derivato dalla coltivazione del fondo, dalla silvicoltura e dall'allevamento - investendo anche profili strettamente intrecciati con la cura di interessi economico-sociali di rilevanza nazionale.

Sotto il profilo della neutralità economico-finanziaria - con riguardo alle relazioni finanziarie tra Stato ed enti territoriali - la norma non presenta contraddizioni, poiché prevede meccanismi di monitoraggio e verifiche ex post attraverso cui eventuali effetti imprevisti e abnormi ben potrebbero essere rilevati e tempestivamente corretti. E ciò vale anche con riguardo al rispetto del principio di trasparenza e ostensibilità degli effetti finanziari della norma, poiché i suddetti meccanismi di verifica valgono anche per un sindacato di questo tipo.

Neppure esiste sovrapposizione con gli interventi perequativi di cui all'art. 119, terzo comma, Cost., poiché nel caso in esame si verte in tema di iniziative nel campo della politica economica generale dello Stato e a favore di singoli operatori, individuati in ragione della specifica attività economica e non dei territori di appartenenza.

3.2.- Tuttavia, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 202, della legge n. 190 del 2014, in riferimento al principio di leale collaborazione, è fondata.

Nel caso in esame vi è una chiara sovrapposizione di competenze poiché gli interventi progettati dallo Stato vengono pur sempre a ricadere su singole collettività locali e su specifici territori, cosicché la compatibilità dell'interferenza deve essere in concreto valutata ponderando, in termini di proporzionalità e ragionevolezza, l'interesse pubblico sottostante all'assunzione da parte dello Stato di funzioni parzialmente sovrapponibili a quelle regionali con quello sotteso alle medesime funzioni delle Regioni. E ciò non può che avvenire in una sede di concertazione istituzionale di tipo collegiale quale, con riguardo al caso in esame, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, ove la concreta ripartizione dei finanziamenti a carico del fondo statale e le verifiche afferenti alla concreta attuazione del programma strutturale possono essere vagliate e disciplinate in coerenza con principi di proporzionalità e ragionevolezza, in modo da evitare effetti distorsivi in ordine al riparto delle risorse sui territori regionali.



Non può essere condivisa l'opinione dell'Avvocatura generale dello Stato, secondo cui - ai fini del coinvolgimento degli enti territoriali - sarebbe sufficiente la presenza nel Comitato di coordinamento, presso il Ministero dello sviluppo economico, di un rappresentante della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e l'eventuale sua integrazione, prevista dall'art. 30 del d.l. n. 133 del 2014 con i rappresentanti delle amministrazioni territoriali di volta in volta coinvolte nel progetto d'investimento. Tale coinvolgimento sarebbe successivo alla fase attuativa più importante, vale a dire quella determinativa dei criteri, delle modalità e della congruenza dei progetti e dei relativi finanziamenti sui territori.

4.- In definitiva, l'esercizio di competenze statali e regionali contigue (o parzialmente coincidenti) deve essere accompagnato da garanzie di carattere procedimentale «poiché l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (sentenza n. 303 del 2003). In tal modo risulta rispettato il principio di leale cooperazione quale sistema di composizione dialettica tra esigenze di interventi unitari ed esigenze di garanzia per l'autonomia e la responsabilità politica delle Regioni in una prospettiva di funzionalità istituzionale.

Pertanto, l'art. 1, comma 202, della legge n. 190 del 2014 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede l'intesa, la cui sede - data la natura degli interessi in gioco - deve essere individuata nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. Ciò al fine di determinare progetti e concreta ripartizione dei finanziamenti a carico del Fondo per le politiche per la valorizzazione, la promozione e la tutela, in Italia e all'estero, delle imprese e dei prodotti agricoli e agroalimentari.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 202, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», nella parte in cui non prevede l'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano per determinare progetti e concreta ripartizione dei finanziamenti a carico del Fondo per le politiche per la valorizzazione, la promozione e la tutela, in Italia e all'estero, delle imprese e dei prodotti agricoli e agroalimentari;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 202, della legge n. 190 del 2014, promossa, in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 119 della Costituzione, dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 gennaio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

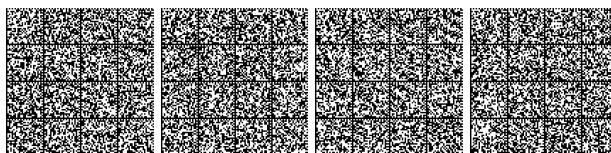
Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 marzo 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 62

Sentenza 20 febbraio - 27 marzo 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Istruzione pubblica - Corso abilitante all'insegnamento di uno strumento musicale nella scuola secondaria di primo grado - Ammissione dei soli docenti che abbiano prestato, per almeno 360 giorni, servizio di insegnamento di strumento musicale presso detta scuola.

- Decreto-legge 7 aprile 2004, n. 97 (Disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2004-2005, nonché in materia di esami di Stato e di Università) - convertito, con modificazioni, nella legge 4 giugno 2004, n. 143 - art. 2, comma 4-*bis*.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 4-*bis*, del decreto-legge 7 aprile 2004, n. 97 (Disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2004-2005, nonché in materia di esami di Stato e di Università), convertito, con modificazioni, nella legge 4 giugno 2004, n. 143, promosso dal Consiglio di Stato con ordinanza del 5 luglio 2017, iscritta al n. 135 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti l'atto di costituzione di M. T., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

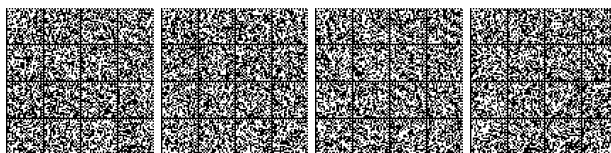
udito nella udienza pubblica del 20 febbraio 2018 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi gli avvocati Tommaso De Grandis e Sergio Galleano per M. T. e l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 5 luglio 2017 il Consiglio di Stato ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 4-*bis*, del decreto-legge 7 aprile 2004, n. 97 (Disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2004-2005, nonché in materia di esami di Stato e di Università), convertito, con modificazioni, nella legge 4 giugno 2004, n. 143.

La disposizione è censurata nella parte in cui ammette al corso abilitante per l'insegnamento di strumento musicale presso la scuola secondaria di primo grado i docenti che abbiano prestato, per il periodo minimo di 360 giorni, servizio di insegnamento di strumento musicale presso la scuola secondaria di primo grado, ma non quelli che abbiano prestato tale servizio nella scuola di grado superiore.



È denunciato il contrasto con l'art. 3 Cost., perché tale esclusione precluderebbe irragionevolmente una possibilità di miglioramento professionale a coloro che abbiano in concreto prestato servizio di insegnamento di strumento musicale in una scuola di grado superiore e siano, quindi, potenzialmente più qualificati dei soggetti ammessi.

2.- Il Consiglio di Stato riferisce di essere chiamato a decidere in ordine all'appello avverso la sentenza con cui il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, ha respinto il ricorso di un insegnante di pianoforte avverso il provvedimento di esclusione dal corso abilitante per la classe di concorso 77/A (insegnamento di strumento musicale nella scuola secondaria di primo grado) e dei relativi atti presupposti e consequenziali.

Osserva il rimettente che l'art. 2 del d.l. n. 97 del 2004, come convertito, ha previsto alcune disposizioni di carattere speciale volte a consentire agli insegnanti precari della scuola statale di conseguire, attraverso percorsi agevolati, l'abilitazione all'insegnamento, necessaria per l'immissione nei ruoli e la stabilizzazione del rapporto di impiego.

In particolare, ai fini dell'abilitazione all'insegnamento di uno strumento musicale nella scuola secondaria di primo grado (classe di concorso 77/A), l'art. 2, comma 4-bis, oggetto di censura, prevede l'ammissione all'ultimo anno del corso di didattica della musica dei «docenti in possesso dell'abilitazione all'insegnamento nelle classi di concorso 31/A e 32/A, e che abbiano prestato almeno 360 giorni di servizio nella classe di concorso 77/A».

La parte appellante non è stata ammessa a questo corso poiché - pur essendo abilitata nelle classi di concorso 31/A e 32/A - ha in concreto prestato servizio nella scuola secondaria superiore, quindi in una classe di concorso diversa da quella prevista dalla disposizione censurata. In primo grado il TAR ha respinto il ricorso, ritenendo che l'esclusione fosse imposta dalla disposizione in esame e che la relativa questione di legittimità costituzionale fosse manifestamente infondata.

A seguito di ammissione con riserva, l'appellante ha poi superato le relative prove al termine del corso. Egli ha comunque dedotto di avere interesse alla pronuncia di merito sull'appello, per finalità di ricostruzione di carriera e di risarcimento.

2.1.- Il Consiglio di Stato ritiene che l'esplicito riferimento della disposizione censurata alla sola classe di concorso 77/A non consenta un'interpretazione estensiva, nel senso di ammettere al corso anche docenti che abbiano prestato servizio per classi diverse da quella prevista.

In punto di rilevanza, il giudice *a quo* fa rilevare che dall'accoglimento della questione in esame discenderebbero l'illegittimità dell'esclusione e l'accoglimento del ricorso.

D'altra parte, ad avviso del Consiglio di Stato, l'ammissione con riserva al corso - avvenuta in forza di un provvedimento di autotutela dell'amministrazione - ed il successivo conseguimento dell'abilitazione non influirebbero sulla rilevanza della questione. Pur essendo venuti meno gli effetti dell'atto impugnato, non sarebbe comunque possibile dichiarare la cessazione della materia del contendere, né l'improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse, poiché la parte ricorrente prospetta una utilità ricavabile dall'annullamento dell'atto (ai fini di ricostruzione di carriera e di risarcimento) e occorrerebbe pertanto una pronuncia nel merito. Tale conclusione sarebbe imposta anche dall'art. 34, comma 3, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo).

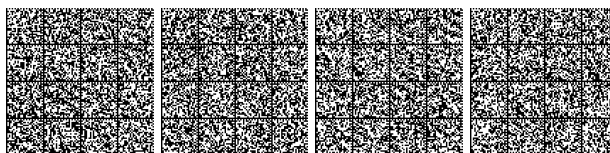
2.2.- Nel merito, il Consiglio di Stato ritiene che la disposizione censurata violi l'art. 3 Cost., in quanto situazioni analoghe sarebbero irragionevolmente trattate in modo difforme.

Il giudice *a quo* rileva che inizialmente le classi di concorso per l'insegnamento dell'educazione musicale, previste dal decreto del Ministro della pubblica istruzione 30 gennaio 1998, n. 39 (Testo coordinato delle disposizioni impartite in materia di ordinamento delle classi di concorso a cattedre e a posti di insegnamento tecnico-pratico e di arte applicata nelle scuole ed istituti di istruzione secondaria ed artistica), erano soltanto due: la 32/A, per l'insegnamento nelle scuole secondarie di primo grado, e la 31/A, per le scuole secondarie di secondo grado. Come risulta dalla tabella allegata al citato decreto, tale insegnamento comprendeva quello dello strumento musicale.

In seguito, il decreto del Ministro della pubblica istruzione 6 agosto 1999, n. 201 (Riconduzione ad ordinamento dei corsi sperimentali ad indirizzo musicale nella scuola media ai sensi della legge 3 maggio 1999, n. 124, art. 11, comma 9), ha istituito una nuova classe di concorso, la 77/A, relativa all'insegnamento dello «strumento musicale nella scuola media».

Pertanto, all'epoca dei fatti di causa, per coprire l'intero insegnamento, teorico e pratico, dell'educazione musicale nella scuola media inferiore erano necessarie due abilitazioni, la 32/A e la 77/A. Viceversa, nella scuola superiore, era sufficiente una sola abilitazione, la 31/A, che consentiva di insegnare sia la teoria, sia lo strumento.

Ciò premesso, il Consiglio di Stato osserva che il censurato art. 2, comma 4-bis, consente l'accesso al corso abilitante per la classe 77/A ai soli docenti che abbiano un'esperienza pratica di insegnamento dello strumento musicale nella scuola media, ossia nella stessa classe di concorso.



Viceversa, la previsione di tale ultimo requisito escluderebbe dal corso chi abbia l'esperienza pratica come insegnante di strumento musicale, ma in una scuola di grado superiore. Ciò precluderebbe una possibilità di miglioramento professionale a soggetti potenzialmente più qualificati di quelli ammessi a partecipare al corso.

La disposizione è censurata, quindi, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui essa non ammette a partecipare al corso abilitante per la classe di concorso 77/A coloro che abbiano prestato servizio di insegnamento di strumento musicale presso la scuola secondaria di secondo grado.

3.- Nel giudizio innanzi alla Corte è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata.

3.1.- La difesa dell'interveniente sottolinea, in via preliminare, le differenze dell'insegnamento di strumento musicale rispettivamente impartito negli istituti secondari di primo grado e in quelli di secondo grado ed, in particolare, negli istituti magistrali.

Il piano degli studi di tali istituti prevedeva quale insegnamento obbligatorio il canto, mentre quello dello strumento era solo facoltativo. Non erano previsti i contenuti di tale disciplina, in quanto essa aveva «la precisa finalità di servire con efficace mezzo ausiliario nello studio della musica e canto». Al riguardo, è richiamata la circolare del Ministro dell'istruzione pubblica 17 settembre 1938 (Insegnamento facoltativo dello strumento musicale negli istituti magistrali).

Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, l'insegnamento dello strumento musicale negli istituti magistrali (come sarebbe il caso dell'odierno ricorrente) risulterebbe, quindi, sostanzialmente diverso rispetto a quello impartito nelle scuole secondarie di primo grado ad indirizzo musicale. Per queste ultime, l'insegnamento rivestirebbe, infatti, un rilievo centrale nell'offerta formativa dei relativi percorsi di studio. La difesa dell'interveniente sottolinea che tali percorsi prevedono un programma molto approfondito, finalizzato a fornire allo studente consapevolezza interpretativa nell'esecuzione di composizioni tratte dal repertorio solistico e d'insieme.

Non sarebbe, pertanto, possibile un'assimilazione dell'insegnamento prestato nella classe di concorso 77/A a quello prestato nella classe 31/A. Tale differenza varrebbe a giustificare il trattamento diversificato previsto dalla disposizione censurata con riferimento a coloro che abbiano rispettivamente prestato servizio nelle due classi indicate.

3.2.- L'Avvocatura generale dello Stato deduce, inoltre, la natura derogatoria ed eccezionale della disciplina in esame. Essa istituisce percorsi di abilitazione straordinari e riservati ad una platea di soggetti espressamente individuati. La procedura selettiva non potrebbe essere qualificata come "pubblica", come si verifica nel caso di una selezione concorsuale, in quanto essa si rivolge in via esclusiva ad una categoria specifica di personale di per sé qualificato.

La disposizione censurata consentirebbe, in via eccezionale, di conseguire l'abilitazione all'insegnamento di una materia a docenti abilitati ad insegnare una diversa materia. L'eccezionalità della deroga si giustificerebbe in ragione dell'esperienza professionale già maturata nell'insegnamento per il quale si intende conseguire l'abilitazione.

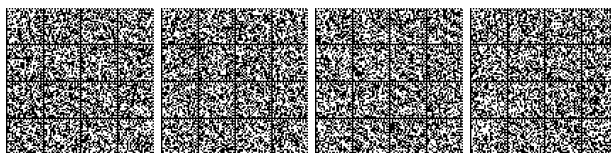
La difesa dell'interveniente fa altresì rilevare che la mancata ammissione ai corsi speciali non avrebbe comunque precluso agli aspiranti la possibilità di abilitarsi nella classe di concorso di proprio interesse, attraverso i corsi ordinari di abilitazione attivati a decorrere dall'anno scolastico 2007/2008 anche per la classe di concorso 77/A.

Con riferimento alla disposizione censurata, il mancato riconoscimento del servizio svolto presso istituti scolastici di grado diverso non sarebbe affatto discriminatorio, poiché si terrebbe conto di situazioni giuridiche differenti e non omogenee. Inoltre, l'eccezionalità della procedura selettiva in esame non consentirebbe di estendere l'ambito soggettivo dei destinatari della disposizione speciale.

4.- Nel giudizio incidentale si è costituito M. T., parte appellante nel giudizio *a quo*, chiedendo l'accoglimento della questione sollevata dal Consiglio di Stato.

La parte privata riferisce di avere impugnato la propria esclusione dal corso abilitante per la classe 77/A e di avere successivamente ottenuto l'ammissione con riserva, conseguendo, al termine, la relativa abilitazione. Ad avviso della parte privata, avrebbe dovuto, quindi, trovare applicazione l'art. 4, comma 2-bis, del decreto-legge 30 giugno 2005, n. 115 (Disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità di settori della pubblica amministrazione). Esso prevede che i candidati, in possesso dei titoli per partecipare ad un concorso, conseguano la relativa abilitazione professionale qualora abbiano superato le prove d'esame scritte ed orali previste dal bando, anche se la loro ammissione sia avvenuta a seguito di provvedimenti giurisdizionali o di autotutela.

4.1.- Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, la parte privata evidenzia che l'insegnamento considerato ai fini dell'ammissione ai corsi abilitanti sarebbe esso stesso derivato da un indirizzo sperimentale autorizzato dal MIUR e finalizzato all'introduzione dell'insegnamento dello strumento musicale nelle scuole medie. Anche il servizio prestato dal ricorrente come insegnante di strumento musicale si è svolto nell'ambito di una sperimentazione ad indirizzo musicale, autorizzata dal competente ufficio scolastico provinciale, in collaborazione con il Conservatorio di



Matera. Nell'ambito di tale progetto sperimentale - attivato ai sensi dell'art. 8 del d.P.R. 8 marzo 1999, n. 275 (Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche ai sensi dell'art. 21, della legge 15 marzo 1999, n. 59) - è stato realizzato un incremento del 15 per cento del monte ore annuale per l'indirizzo musicale, che ha consentito di inserire nel piano di studio ulteriori discipline, oltre all'insegnamento dello strumento, quali teoria-solfeggio e dettato musicale, pianoforte complementare, nonché storia di estetica della musica, musica da camera, esercitazioni corali e musica elettronica.

L'insegnamento prestato dal ricorrente nell'ambito di tali sperimentazioni non potrebbe, dunque, ritenersi meramente facoltativo, né di minore impegno rispetto all'insegnamento dello strumento musicale nelle scuole secondarie di primo grado.

Il ricorrente evidenzia, d'altra parte, che il decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 12 maggio 2011, n. 44 (Aggiornamento delle graduatorie ad esaurimento del personale docente ed educativo), nell'allegato 3, punto II, lettera *c*), ha riconosciuto la possibilità di valutare il servizio non di ruolo prestato in strumento musicale nelle scuole superiori nelle graduatorie di strumento musicale delle scuole medie. Ciò dimostrerebbe che le due tipologie di servizio sono del tutto omogenee e comparabili.

Nel caso in esame, l'identità di status giuridico tra coloro che hanno prestato servizio di insegnamento di strumento musicale nelle scuole medie e coloro che lo hanno prestato nelle scuole superiori determinerebbe l'irragionevolezza del trattamento differenziato delle due situazioni e la violazione dell'art. 3 Cost.

Considerato in diritto

1.- Il Consiglio di Stato ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 4-*bis*, del decreto-legge 7 aprile 2004, n. 97 (Disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2004-2005, nonché in materia di esami di Stato e di Università), convertito, con modificazioni, nella legge 4 giugno 2004, n. 143.

La disposizione è censurata nella parte in cui ammette al corso abilitante per l'insegnamento di strumento musicale presso la scuola secondaria di primo grado i docenti che abbiano prestato, per il periodo minimo di 360 giorni, servizio di insegnamento di strumento musicale presso la scuola secondaria di primo grado, ma non quelli che lo abbiano fatto nella scuola di grado superiore.

È denunciato il contrasto con l'art. 3 Cost., perché tale esclusione precluderebbe irragionevolmente una possibilità di miglioramento professionale a coloro che abbiano in concreto prestato servizio di insegnamento di strumento musicale in una scuola di grado superiore e siano, quindi, potenzialmente più qualificati dei soggetti ammessi.

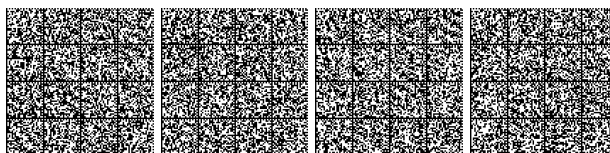
2.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 4-*bis*, del d.l. n. 97 del 2004, come convertito, non è fondata.

2.1.- La disposizione censurata si inserisce all'interno di una speciale disciplina volta a consentire il conseguimento, attraverso percorsi agevolati, dell'abilitazione all'insegnamento necessaria ai fini dell'immissione nelle graduatorie e nei ruoli dell'amministrazione scolastica.

La *ratio* della disciplina di questi corsi speciali è stata individuata nella finalità di predisporre «un accesso agevolato nelle neoistituite graduatorie permanenti» per gli insegnanti precari (sentenze n. 167 del 2008 e n. 136 del 2004).

L'istituzione dei corsi abilitanti in esame è regolata dalla legge 3 maggio 1999, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico). Essa ha previsto, tra i requisiti necessari per accedervi, l'effettiva prestazione del servizio di insegnamento per almeno 360 giorni nel periodo compreso tra l'anno scolastico 1989-1990 e il 25 maggio 1999 (data di entrata in vigore della stessa legge n. 124 del 1999), di cui almeno 180 giorni a decorrere dall'anno scolastico 1994-1995. Inoltre, con disposizione di carattere generale, l'art. 2, comma 4, della stessa legge n. 124 del 1999 ha stabilito che tale servizio dovesse essere stato «prestato per insegnamenti corrispondenti a posti di ruolo o relativi a classi di concorso».

Inoltre, a decorrere dall'anno scolastico 1999-2000 e con specifico riferimento all'insegnamento di strumento musicale, il successivo art. 11, comma 9, della stessa legge n. 124 del 1999 ha ricondotto a ordinamento i corsi a indirizzo musicale nella scuola media inferiore, già autorizzati in via sperimentale, stabilendo altresì l'immissione in ruolo dei docenti che abbiano prestato 360 giorni di servizio effettivo nell'insegnamento sperimentale di strumento musicale nella scuola media nel periodo compreso tra l'anno scolastico 1989-1990 e la data di entrata in vigore della stessa legge, di cui almeno 180 giorni dall'anno scolastico 1994-1995.



In seguito, per l'anno 2004-2005, ai fini del conseguimento della specifica abilitazione per lo strumento musicale, la disposizione censurata ha previsto che «i docenti in possesso dell'abilitazione all'insegnamento nelle classi di concorso 31/A e 32/A, e che abbiano prestato almeno 360 giorni di servizio nella classe di concorso 77/A [...] sono ammessi, ai fini del conseguimento dell'abilitazione all'insegnamento in quest'ultima classe di concorso, all'ultimo anno del corso di didattica della musica coordinato con le relative classi di strumento presso i conservatori [...]».

Ad avviso del rimettente, la previsione del requisito della prestazione di servizio nella classe 77/A sarebbe irragionevole poiché escluderebbe dai corsi in esame i docenti che abbiano in concreto svolto l'attività di insegnamento di strumento musicale nella scuola secondaria di secondo grado (anziché in quella di primo grado, come espressamente previsto dalla disposizione censurata).

2.2.- La giurisprudenza costituzionale ha da tempo riconosciuto la legittimità della disciplina delle sessioni riservate di esami di abilitazione all'insegnamento e la non irragionevolezza della correlata previsione del requisito del servizio prestato per insegnamenti corrispondenti a determinate classi di concorso.

In particolare, è stato affermato che la disciplina dell'abilitazione «si basa sullo stretto collegamento tra titolo di studio posseduto, servizio di insegnamento prestato e superamento di prove di esame, sempre nel contesto del medesimo ambito disciplinare. L'insegnamento prestato non costituisce pertanto una generica e comune esperienza didattica da far valere in ogni settore disciplinare, ma uno specifico elemento di qualificazione professionale per impartire l'insegnamento corrispondente al posto di ruolo cui si intende accedere» (sentenza n. 343 del 1999).

Alla luce di tali principi, nel caso in esame, la non omogeneità delle situazioni poste a raffronto dal giudice rimettente porta ad escludere l'irragionevolezza della scelta operata dal legislatore.

Viene in considerazione, infatti, la disciplina speciale dell'insegnamento di strumento musicale all'interno di uno specifico percorso didattico, quello delle scuole secondarie di primo grado ad indirizzo musicale. Come si è visto, tale insegnamento ha rivestito carattere sperimentale sino alla data di entrata in vigore della richiamata legge n. 124 del 1999. È solo in tale momento che nell'ordinamento della scuola secondaria di primo grado viene istituito uno specifico corso di studi ad indirizzo musicale e viene appositamente introdotta la classe di concorso 77/A. Ciò è indicativo della specificità di tale insegnamento in questi percorsi didattici, non solo in considerazione del diverso grado di maturazione e di consapevolezza espressiva dei discenti, ma anche e soprattutto per la preminenza che la didattica dedicata allo strumento musicale ha assunto all'interno di tale indirizzo.

Di converso, nelle scuole secondarie superiori l'insegnamento dello strumento musicale era previsto esclusivamente negli istituti magistrali, con carattere facoltativo ed in funzione soltanto ausiliaria di altre discipline, pur attinenti alla musica (si veda la circolare del Ministro della pubblica istruzione 17 settembre 1938). Ciò esclude la prospettata equipollenza tra gli insegnamenti svolti nei diversi ordini di scuole secondo modalità necessariamente diverse.

2.3.- La parte privata costituita evidenzia la possibilità, in concreto verificatasi nell'istituto scolastico in cui ha prestato servizio, che siano realizzati progetti sperimentali di didattica musicale nell'esercizio dell'autonomia riconosciuta a singoli istituti. Nell'ambito di questa sperimentazione, lo studio dello strumento può assumere, come è avvenuto nel caso dell'appellante, rilievo preminente. Si può d'altra parte osservare che è la stessa natura sperimentale della didattica dello strumento musicale in alcuni istituti scolastici superiori ad indicarne il carattere non ordinario e a confermare che, in via generale, tale insegnamento non era previsto dai programmi curriculari della scuola superiore. Del resto, si deve presumibilmente all'assoluta specialità del servizio in concreto prestato in questo progetto sperimentale se la stessa amministrazione, in via di autotutela, ha ammesso il ricorrente a partecipare al corso di abilitazione dal quale era stato inizialmente escluso. Con la conseguenza che, nei limiti della fattispecie che interessa il ricorrente, la disposizione censurata non ha comportato la diversità di trattamento che egli denuncia.

2.4.- Resta, e va rilevata, la natura eccezionale e derogatoria della disciplina dell'ammissione ai corsi speciali abilitanti.

Il d.l. n. 97 del 2004, come convertito, ha introdotto alcune disposizioni di carattere speciale per consentire agli insegnanti precari della scuola statale di conseguire, attraverso percorsi agevolati, l'abilitazione all'insegnamento, necessaria per l'immissione nei ruoli e la stabilizzazione del rapporto di impiego.

La selezione operata dalla disposizione censurata non attiene, infatti, ad una procedura concorsuale, ma all'accesso ad un percorso abilitativo semplificato e più rapido dell'ordinario. Essa si rivolge, dunque, ad un numero limitato di destinatari individuati (anche) in funzione di specifiche esperienze didattiche compiute in precedenza. Da tale connotazione di specialità discendono la mancata estensione dei criteri selettivi espressamente stabiliti ai fini dell'ammissione al corso abilitante e la non equiparazione del servizio rispettivamente prestato in due differenti classi di concorso.



In definitiva, non è né irragionevole, né discriminatoria, l'individuazione degli insegnanti legittimati al percorso abilitativo speciale soltanto tra coloro che abbiano già in concreto prestato quella stessa attività didattica per la quale aspirano ad abilitarsi. Il trattamento riservato dalla disposizione censurata agli insegnanti con altre esperienze di servizio risulta ragionevolmente differenziato in funzione della esigenza di selezionare - in modo efficiente e con la dovuta tempestività - i docenti da destinare all'insegnamento dello strumento musicale nella scuola secondaria inferiore.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 4-bis, del decreto-legge 7 aprile 2004, n. 97 (Disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2004-2005, nonché in materia di esami di Stato e di Università), convertito, con modificazioni, nella legge 4 giugno 2004, n. 143, sollevata dal Consiglio di Stato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 febbraio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 marzo 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_180062

N. 63

Ordinanza 21 febbraio - 27 marzo 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Elettorato attivo - Cittadini italiani residenti all'estero - Modalità di esercizio del diritto di voto per corrispondenza.

– Legge 27 dicembre 2001, n. 459 (Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero), artt. 1, comma 2, 2, 4-bis, 12 e 14.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, 2, 4-*bis*, 12 e 14 della legge 27 dicembre 2001, n. 459 (Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero), promosso dal Tribunale ordinario di Venezia nel procedimento vertente tra Pier Michele Cellini e la Presidenza del Consiglio dei ministri e altri, con ordinanza del 5 gennaio 2018, iscritta al n. 11 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti l'atto di costituzione per Pier Michele Cellini, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 21 febbraio 2018 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi l'avvocato Mario Bertolissi per Pier Michele Cellini e l'avvocato dello Stato Vincenzo Nunziata per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che nel corso di un procedimento ex art. 702-*bis* del codice di procedura civile - promosso da un cittadino italiano residente all'estero, il quale, previa sospensione dei provvedimenti di avvio delle operazioni referendarie (indette per il successivo dicembre 2016), chiedeva, nel merito, dichiararsi che, «tramite il c.d. “voto per corrispondenza”, il [suo] diritto di voto [...] non può essere stato esercitato (nel passato) e non potrà nemmeno essere esercitato (anche nell'immediato futuro) in modo libero e diretto, con pieno e completo rispetto delle garanzie di segretezza e personalità [...]» e, a tal fine, chiedeva sollevarsi questione di legittimità costituzionale della vigente disciplina del voto all'estero - l'adito giudice monocratico del Tribunale ordinario di Venezia ha sollevato questione incidentale di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, 2, 4-*bis*, 12 e 14 della legge 27 dicembre 2001, n. 459 (Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero), nella parte, appunto, in cui disciplinano le modalità di esercizio del voto per corrispondenza dei cittadini italiani residenti all'estero, per contrasto con gli artt. 1, secondo comma, e 48, primo, secondo e terzo comma, della Costituzione;

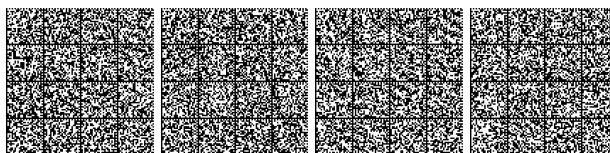
che, secondo il rimettente, la denunciata disciplina del voto per corrispondenza contrasterebbe con gli evocati parametri costituzionali, presentando «tali e tante ombre da far perfino dubitare che possa definirsi “voto”»;

che, in particolare, violato sarebbe il «principio di segretezza», poiché l'art. 12 della legge n. 459 del 2001 prevede che «i cittadini italiani residenti all'estero, dopo avere votato ubiquiter, utilizzando la scheda elettorale inviata loro dall'ufficio consolare a mezzo posta raccomandata “o con altro mezzo di analoga affidabilità”, la spediscono - parimenti per posta, ma senza necessario ricorso alla “raccomandata o altro mezzo di analoga affidabilità” - agli uffici consolari competenti per l'invio con valigia diplomatica all'Ufficio centrale per la circoscrizione Estero». Ciò che, appunto, «non assicur[erebbe] la segretezza, la personalità e la libertà del voto», sia nella fase della sua manifestazione che in quella successiva della sua comunicazione;

che si è costituito davanti a questa Corte il ricorrente nel giudizio principale, che, in adesione alla prospettazione del giudice *a quo*, ha evidenziato il pericolo (ed enumerato episodi e testimonianze portati alla luce dai mezzi di informazione) di «brogli», che le modalità di esercizio del voto per corrispondenza (hanno consentito e) consentirebbero. Ed ha sostenuto che, comunque, i requisiti (di personalità, libertà e segretezza) del diritto di voto, in quanto posti a presidio della stessa democrazia del Paese, non sarebbero bilanciabili con altri valori costituzionali;

che è altresì intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità della questione sollevata dal rimettente (per l'assoluta carenza di sua motivazione, sia sulle «ragioni che dimostrino il potenziale pregiudizio per il requisito della segretezza del voto» nel caso di specie, sia sulla sussistenza dell'interesse del ricorrente ad agire in via preventiva rispetto alla consultazione referendaria, «così sfuggendo all'attività probatoria che un reclamo ex post sulle operazioni di voto, all'Ufficio centrale per la circoscrizione Estero, avrebbe comportato»). E, in subordine, ha sostenuto, nel merito, che quella del voto per corrispondenza «è stata, in realtà, una scelta “obbligata” dato che il voto per procura è oggettivamente contrario al principio di personalità, mentre il voto in loco, mediante la predisposizione di sezioni elettorali sul territorio degli Stati ospitanti, avrebbe creato problemi irrisolvibili di organizzazione e, in molti casi, sarebbe stato vietato dagli Stati stessi per il rischio di veder lesa la propria sovranità», dal che la non fondatezza, comunque, delle censure formulate dal Tribunale *a quo*;

che, nel ribadire, con successiva memoria, le proprie conclusioni, l'Avvocatura dello Stato ha ulteriormente, tra l'altro, argomentato che la “deroga” alla segretezza del voto, senza la quale gli italiani all'estero non avrebbero potuto «scegliere se esercitare il diritto di voto in Italia o all'estero», opererebbe sullo stesso piano delle deroghe, restando necessarie, per consentire ai cittadini affetti da gravi infermità il cosiddetto “voto assistito” e il “voto a domicilio”, ed ha ricordato ancora come il sistema prescelto dal legislatore del 2001 sia stato «adottato, in diversi periodi, anche da altri ordinamenti giuridici (tra l'altro, Francia, Svizzera, Germania, alcuni stati degli USA, Spagna)».



Considerato che la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, 2, 4-bis, 12 e 14 della legge 27 dicembre 2001, n. 459 (Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero), sollevata dal Tribunale di Venezia - pur evidenziando oggettive criticità della normativa denunciata quanto al bilanciamento della «effettività» del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero con gli imprescindibili requisiti di personalità, libertà e segretezza del voto stesso, con riferimento ai parametri di cui, rispettivamente, ai commi terzo e secondo dell'art. 48 della Costituzione - è, però, sotto un duplice profilo, manifestamente inammissibile;

che in primo luogo, infatti, il mero riferimento all'interesse all'«accertamento giudiziale [...] della concreta volontà della legge», sulla pienezza del diritto di voto del residente all'estero, con riguardo alla (allora) futura consultazione referendaria, senza alcun'altra indicazione, nemmeno sintetica o per relationem (della situazione soggettiva e/o oggettiva che risulterebbe, nel caso concreto, potenzialmente impeditiva della segretezza del voto), «non può essere considerato motivazione sufficiente e non implausibile dell'esistenza dell'interesse ad agire, idonea, in quanto tale, a escludere un riesame ad opera di questa Corte dell'apprezzamento compiuto dal giudice *a quo* ai fini dell'ammissibilità dell'azione» (sentenza n. 110 del 2015);

che inoltre - diversamente dalle ipotesi prese in esame dalle sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017 (in tema di elezione del Parlamento nazionale, i cui risultati, in quanto esclusivamente rimessi al controllo delle Camere di appartenenza ex art. 66 Cost., sono sottratti a quello del giudice comune) ed analogamente, invece, a quella relativa alla elezione dei membri italiani del Parlamento europeo, di cui alla sentenza n. 110 del 2015 - l'incertezza sulla pienezza sul diritto di voto nella procedura referendaria, come nella specie prospettata, «non può essere considerata costituzionalmente insuperabile [...] nel senso di non poter essere risolta, sul piano costituzionale, se non ammettendo un'azione del tipo di quella proposta nel giudizio *a quo*» (sentenza n. 110 del 2015);

che, infatti, nella procedura in esame sono espressamente previste la reclamabilità delle operazioni di voto all'Ufficio centrale per la circoscrizione Estero - ex art. 23 della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo) e art. 20, comma 3, del Decreto del Presidente della Repubblica 2 aprile 2003, n. 104 (Regolamento di attuazione della L. 27 dicembre 2001, n. 459, recante disciplina per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero) - e la loro successiva sottoponibilità all'esame dell'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione, legittimato - esso - a sollevare incidente di costituzionalità (ordinanze n. 14 e n. 1 del 2009);

che, in ragione appunto di tali non superabili profili di inammissibilità, resta precluso, in limine, l'esame nel merito della questione sollevata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, 2, 4-bis, 12 e 14 della legge 27 dicembre 2001, n. 459 (Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero), sollevata, in riferimento agli artt. 1, secondo comma, e 48, primo, secondo e terzo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Venezia, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 febbraio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

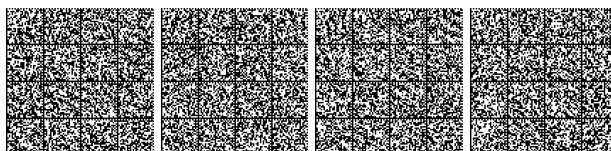
Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 marzo 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_180063



n. 64

Ordinanza 21 febbraio - 27 marzo 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili - Reato di minaccia di cui all'art. 612 cod. pen. - Trattamento sanzionatorio.

- Decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7 (Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili, a norma dell'articolo 2, comma 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67), art. 1, comma 1, lettera c).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7 (Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili, a norma dell'articolo 2, comma 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67), promosso dal Giudice di pace di Firenze, nel procedimento penale a carico di E. G. e altri, con ordinanza del 30 marzo 2016, iscritta al n. 137 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 33, prima serie speciale, dell'anno 2016.

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

udito nella camera di consiglio del 21 febbraio 2018 il Giudice relatore Giovanni Amoroso.

Ritenuto che, con ordinanza del 30 marzo 2016, il Giudice di pace di Firenze ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 25 e 70 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera c), del decreto legislativo del 15 gennaio 2016, n. 7 (Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili, a norma dell'articolo 2, comma 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67), «nella parte in cui non prevede che i procedimenti penali aventi ad oggetto la contestazione del reato di cui all'art. 612 c.p. non possano essere estinti mediante il pagamento anche rateizzato di un importo pari alla metà della pena pecuniaria prevista dall'art. 612 c.p.», nonché della medesima disposizione «nella parte in cui non prevede l'abrogazione dell'art. 612 c.p.»;

che il rimettente riferisce di procedere nei confronti di quattro soggetti imputati dei reati di cui agli artt. 594 e 612 del codice penale e di ritenere la rilevanza e la non manifesta infondatezza «della questione proposta dall'Avv. Pamela Bonaiuti con l'istanza depositata da intendersi interamente qui ritrascritta e che si allega»;

che, con atto depositato il 6 settembre 2016, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili atteso che l'ordinanza di rimessione è affetta da totale assenza di descrizione della fattispecie concreta, nonché da un assoluto difetto di motivazione in punto di rilevanza;

che comunque - osserva l'Avvocatura - nel merito le questioni sarebbero infondate in relazione a tutti i parametri indicati dal rimettente;



che l'Avvocatura pone in rilievo, in particolare, come debba essere disatteso l'assunto della mancata attuazione della previsione contenuta nella legge delega del 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), relativa alla possibilità, nei casi in cui venga irrogata la sola sanzione pecuniaria, di estinzione del procedimento mediante il pagamento, anche rateizzato, di un importo pari alla metà della stessa pena, in considerazione del rinvio, nei limiti della compatibilità, alla legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale) ed in particolare all'art. 26 di detta legge che consente il pagamento rateale;

che, quanto all'asserita disparità di trattamento con il reato di cui all'art. 594 cod. pen., oggetto di abrogazione a differenza di quello di cui all'art. 612 cod. pen., nonostante quest'ultimo preveda una pena inferiore, rileva l'Avvocatura come il legislatore delegato si sia ispirato ai criteri di delega nel depenalizzare alcune ipotesi delittuose a tutela della fede pubblica, dell'onore e del patrimonio, accomunate dal fatto di incidere prevalentemente su interessi di natura privata e di essere procedibili a querela;

che comunque ampia è, in questa materia, la discrezionalità del legislatore;

che con successiva memoria l'Avvocatura ha ribadito le considerazioni già svolte.

Considerato che il rimettente ha motivato l'ordinanza di remissione mediante mero ed integrale rinvio alle argomentazioni contenute nell'istanza proposta dal difensore di alcuni degli imputati, limitandosi ad affermare che essa è «da intendersi interamente qui ritrascritta e che si allega»;

che l'ordinanza di remissione è del tutto priva della descrizione della fattispecie oggetto del giudizio *a quo*;

che tale lacuna, per consolidata giurisprudenza di questa Corte, determina l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale (*ex plurimis*, ordinanze n. 7 del 2018 e n. 46 del 2017);

che, inoltre, le questioni sono manifestamente inammissibili anche alla luce del consolidato orientamento di questa Corte secondo cui, nei giudizi incidentali di costituzionalità delle leggi, non è «ammessa la cosiddetta motivazione per relationem. Infatti, il principio di autonomia di ciascun giudizio di costituzionalità in via incidentale, quanto ai requisiti necessari per la sua valida instaurazione, e il conseguente carattere autosufficiente della relativa ordinanza di remissione, impongono al giudice *a quo* di rendere espliciti, facendoli propri, i motivi della ritenuta non manifesta infondatezza, non potendo limitarsi ad un mero richiamo di quelli evidenziati dalle parti nel corso del processo principale (*ex plurimis*, sentenze n. 49, n. 22 e n. 10 del 2015; ordinanza n. 33 del 2014), ovvero anche in altre ordinanze di remissione emanate nello stesso o in altri giudizi (sentenza n. 103 del 2007; ordinanze n. 156 del 2012 e n. 33 del 2006)» (sentenza n. 170 del 2015); orientamento, di recente, ribadito nella sentenza n. 42 del 2017 e nell'ordinanza n. 19 del 2018.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7 (Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili, a norma dell'articolo 2, comma 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 25 e 70 della Costituzione, dal Giudice di pace di Firenze con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 febbraio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 marzo 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 15

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 febbraio 2018
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Professioni - Norme della Regione Puglia - Disposizioni in materia di clownterapia - Promozione della formazione professionale del personale delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e delle associazioni di volontariato e di promozione sociale e delle cooperative che operano nell'ambito della clownterapia - Formazione per il riconoscimento della qualifica professionale del "clown di corsia" - Criteri e modalità di svolgimento dei corsi di formazione - Istituzione di un registro regionale di clownterapia.

– Legge della Regione Puglia 20 novembre (*recte*: dicembre) 2017, n. 60 (Disposizioni in materia di clownterapia), artt. 1, 2, 3 e 5.

Ricorso ex art. 127 Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, codice fiscale n. 80224030587; fax 06/96514000 e PEC: roma@mailcert.avvocatura-stato.it, presso i cui uffici *ex lege* domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Nei confronti della Regione Puglia, in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge Regionale Puglia n. 60 del 20 novembre 2017 e, in particolare, degli articoli 1, 2, 3 e 5, recante «Disposizioni in materia di clownterapia», pubblicata nel B.U.R. n. 144 del 21 dicembre 2017, giusta delibera del Consiglio dei Ministri in data 8 febbraio 2018.

Con la legge regionale n. 60 del 20 novembre 2017 indicata in epigrafe, che consta di otto articoli, la Regione Puglia ha emanato le disposizioni «in materia di clownterapia».

Con la predetta legge, che promuove l'utilizzo della «clownterapia», «quale trattamento a supporto e integrazione delle cure cliniche-terapeutiche, con particolare riferimento alle strutture sanitarie, nonché degli interventi nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali» (art. 1, comma 1), la Regione Puglia eccede dalla propria competenza regionale nella misura in cui istituisce una nuova figura professionale, quale quella del "clown di corsia", non prevista dalla legislazione statale in materia, con conseguente lesione della competenza statale in materia di professioni, in violazione dell'art 117, comma 3, della Costituzione.

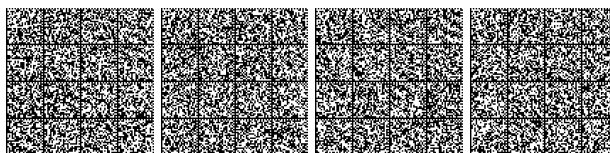
È avviso del Governo che, con la legge n. 60/17 citata e, in particolare, con le norme denunciate in epigrafe, la Regione Puglia abbia, quindi, ecceduto dalla propria competenza in violazione della normativa costituzionale, come si confida di dimostrare in appresso con l'illustrazione dei seguenti

MOTIVI

Gli articoli 1, 2, 3 e 5 della legge Regione Puglia 20 novembre 2017, n. 60 violano l'art. 117, comma 3, della Costituzione.

Come già ricordato, la predetta legge n. 60/2017 promuove l'utilizzo della «clownterapia», «quale trattamento a supporto e integrazione delle cure cliniche-terapeutiche, con particolare riferimento alle strutture sanitarie, nonché degli interventi nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali» (art. 1, comma 1). L'art. 1, alla lettera *a*), definisce il termine "clownterapia" o "terapia del sorriso" come "la possibilità di utilizzare, attraverso l'opera di personale medico, non medico, professionale e di volontari appositamente formati, il sorriso e il pensiero positivo a favore di chi soffre un disagio fisico, psichico o sociale. La clownterapia può svolgersi in contesti ospedalieri, non solo pediatrici, in centri per la disabilità, in centri per la terza età, in contesti sociali difficili, carceri, quartieri a rischio, nelle scuole, in missioni umanitarie e in occasione di eventi calamitosi".

Il medesimo art. 1, alla lettera *b*), definisce "clown di corsia", «quella figura che, utilizzando specifiche competenze acquisite in varie discipline, analizza i bisogni dell'utente per migliorarne le condizioni fisiche e mentali, all'interno delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e socio-assistenziali, applicando i principi e le tecniche della clownterapia».



— L'art. 2, al comma 1, stabilisce che «per il conseguimento delle finalità di cui all'art. 1, la Regione Puglia promuove la formazione professionale del personale delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e delle associazioni di volontariato e di promozione sociale e delle cooperative che operano nell'ambito della clownterapia».

I successivi commi 2 e 3 prevedono, rispettivamente, che «la qualifica professionale del clown di corsia è riconosciuta al termine di un percorso formativo che deve svolgersi nel rispetto degli standard formativi specifici, individuati dal regolamento di cui all'art. 3»; e che «i corsi di formazione sono organizzati dalle associazioni di cui al comma 1, iscritte nel registro regionale delle associazioni di volontariato di cui alla legge regionale 16 marzo 1994, n. 11 (Nonne di attuazione della legge quadro sul volontariato), secondo le modalità e i criteri stabiliti dal regolamento di cui all'art. 3».

— L'art. 3, prevede, quindi, che entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge n. 60/2017 citata, «la Giunta regionale, con apposito regolamento da adottarsi ai sensi dell'art. 44, comma 2, dello Statuto regionale, definisce i criteri e le modalità di svolgimento dei corsi previsti dalla presente legge»; tra cui le materie oggetto del percorso formativo, la durata e il numero complessivo delle ore dei corsi, suddivise in ore di studio e ore di tirocinio, i requisiti per l'accesso ai corsi, i requisiti professionali dei membri della commissione incaricata di effettuare la valutazione della prova finale, le modalità per il riconoscimento dei crediti formativi e lavorativi per coloro che già svolgono l'attività di “clownterapia” presso strutture o enti alla data di entrata in vigore della legge stessa.

— L'art. 5 istituisce un apposito registro regionale per i soggetti che svolgono l'attività di “clownterapia”.

Le norme sopra indicate, e l'intera legge regionale, avente carattere normativo omogeneo, individuano e disciplinano, pertanto, la figura professionale del “clown di corsia”, della quale definiscono il percorso formativo, prevedendo, altresì, l'istituzione di un apposito registro regionale per i soggetti che svolgono l'attività di “clownterapia”.

Così disponendo, la legge in esame istituisce la nuova figura professionale del “clown di corsia”, non prevista dalla legislazione statale in materia, con conseguente lesione della competenza statale in materia di professioni, in violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

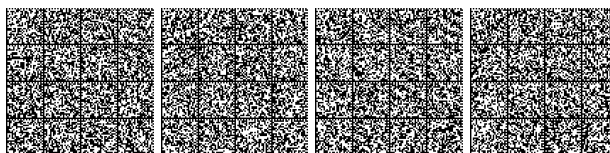
Spetta, infatti, allo Stato, come costantemente affermato dalla giurisprudenza costituzionale, l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, per il carattere necessariamente unitario a livello statale che riveste tale individuazione (sentenze n. 217 del 2015, punto 2.2. del Considerato in diritto; n. 178 del 2014, punto 1.2. del Considerato in diritto; n. 230 del 2011, punto 2. del Considerato in diritto; e n. 300 del 2010, punto 3. del Considerato in diritto). La potestà regionale nella materia concorrente delle professioni deve, pertanto, rispettare tale principio.

Analogamente si è pronunciata anche la giurisprudenza amministrativa (sentenze del Consiglio di Stato n. 883 del 2015 e n. 1417 del 2014).

Tale principio, in base al quale spetta allo Stato l'individuazione delle figure professionali con i relativi profili e titoli abilitanti, si configura, pertanto, quale limite di ordine generale «invalidabile dalla legge regionale. Da ciò deriva l'impossibilità per il legislatore regionale di dar vita a nuove figure professionali» (sentenza n. 300 del 2010 citata, punto 3. del Considerato in diritto).

Il legislatore statale ha, infatti, specificato, con l'art. 1, al comma 1, del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 30, contenente la «Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131», che «Il presente decreto legislativo individua i principi fondamentali in materia di professioni, di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, che si desumono dalle leggi vigenti ai sensi dell'art. 1, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131, e successive modificazioni»; al comma 2, che «Le regioni esercitano la potestà legislativa in materia di professioni nel rispetto dei principi fondamentali di cui al Capo II»; e, al comma 3, che «la potestà legislativa regionale si esercita sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale».

Va sottolineato, inoltre, che lo stesso legislatore statale non ha trascurato di considerare che eventuali nuovi fabbisogni possono condurre all'istituzione di profili professionali diversi e, a tal fine, dopo aver fissato i principi in materia di «professioni sanitarie infermieristiche, ostetrica, riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione», ha delineato, all'art. 5, significativamente rubricato «individuazione e istituzione di nuove professioni sanitarie», della legge 1° febbraio 2006, n. 43, contenente le «Disposizioni in materia di professioni sanitarie infermieristiche, ostetrica, riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione e delega al Governo per l'istituzione dei relativi ordini professionali», una procedura semplificata per l'individuazione — con il coinvolgimento delle Regioni — di nuove professioni sanitarie da ricomprendere in una delle aree di cui agli articoli 1, 2, 3 e 4 della legge 10 agosto 2000, n. 251, contenente la «Disciplina delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche, della riabilitazione, della prevenzione, nonché della professione ostetrica».



Tale procedura è stata di recente modificata dall'art. 6 della legge 11 gennaio 2018, n. 3, recante «Delega al Governo in materia di sperimentazione clinica di medicinali, nonché disposizioni per il riordino delle professioni sanitarie e per la dirigenza sanitaria del Ministero della salute».

In particolare, il comma 2 del citato art. 5 della legge n. 43 del 2006, come sostituito dall'art. 6 della predetta legge n. 3 del 2018, in vigore dal 15 febbraio 2018, prevede che «L'istituzione di nuove professioni sanitarie è effettuata, nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla presente legge, previo parere tecnico-scientifico del Consiglio superiore di sanità, mediante uno o più accordi, sanciti in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi dell'art. 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e recepiti con decreti del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri».

A seguito di tale intervento legislativo emerge chiaramente che l'esigenza di garantire un percorso formativo comune per tutti coloro che operano nel campo della "clownterapia" potrà essere eventualmente soddisfatta osservando la procedura sopra illustrata e soltanto con tale modalità; medio tempore, per quanto sinora osservato, alla Regione Puglia non è consentito, con propria legge, istituire la figura professionale del "clown di corsia", pena la violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione.

P.Q.M.

Per i suesposti motivi si conclude perché la legge regionale Puglia n. 60 del 20 novembre 2017 e, in particolare, gli articoli 1, 2, 3 e 5, recante «Disposizioni in materia di clownterapia», indicata in epigrafe, siano dichiarati costituzionalmente illegittimi.

Si produce l'estratto della deliberazione del Consiglio dei ministri dell'8 febbraio 2018.

Roma, 16 febbraio 2018

Il Vice Avvocato Generale dello Stato: PALMIERI

18C00055

N. 16

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 27 febbraio 2018
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

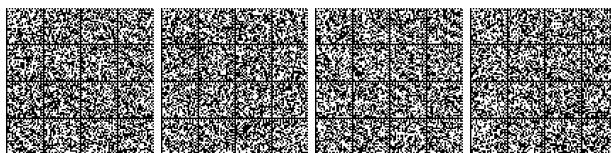
Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Proroga dell'efficacia delle graduatorie di procedure selettive pubbliche bandite dall'Azienda Unità Sanitaria Locale della Valle d'Aosta in scadenza nel 2018.

- Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 22 dicembre 2017, n. 23 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per il triennio 2018/2020), art. 22, comma 1.

Ricorso ex art. 127 Cost. del Presidente del Consiglio dei ministri pro-tempore, rappresentato e difeso ex-lege dall'avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12, è domiciliato per legge;

Contro la Regione autonoma Valle d'Aosta, in persona del Presidente in carica, con sede ad Aosta - 11100 - piazza Deffeyes n. 1;

per la declaratoria della illegittimità costituzionale giusta deliberazione del Consiglio dei Ministri assunta nella seduta del giorno 21 febbraio 2018, dell'art. 22, comma 1, della legge della Regione autonoma della Valle d'Aosta 22 dicembre 2017, n. 23 pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione autonoma Valle d'Aosta n. 57 del 23 dicembre 2017;



PREMESSE DI FATTO

In data 23 dicembre 2017, sul n. 57 del Bollettino Ufficiale della Regione autonoma della Valle d'Aosta, è stata pubblicata la legge 22 dicembre 2017, n. 23, intitolata «Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per il triennio 2018/2020».

In particolare, ed ai fini che qui interessano, l'art. 22 della legge - rubricato «Proroga dell'efficacia di graduatorie di procedure selettive pubbliche dell'Azienda USL. Modificazioni alla legge regionale 2 agosto 2016, n. 16» dispone, al comma 1, che «L'efficacia delle graduatorie di procedure selettive pubbliche bandite dall'Azienda Unità Sanitaria locale della Valle d'Aosta (Azienda USL) per il reclutamento di personale del comparto, vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge e in scadenza nell'anno 2018, è prorogata di ulteriori dodici mesi, decorrenti dalla data di scadenza del termine di validità in essere alla data di entrata in vigore della presente legge».

Tale disposizione è costituzionalmente illegittima perché eccede le competenze regionali, violando lo Statuto speciale per la Valle d'Aosta - approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, ed invade quelle statali, violando l'art. 117, commi 3 e 2, lettera D Cost. nonché gli art. 3 e 97 della Carta fondamentale.

Tale norma viene pertanto impugnata con il presente ricorso ex art. 127 Cost. - affinché ne sia dichiarata la illegittimità costituzionale e ne sia pronunciato il conseguente annullamento per i seguenti

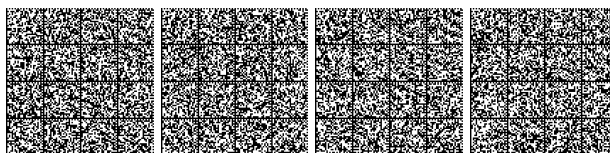
Motivi di diritto

Come s'è detto in premessa, l'art. 22 della legge 22 dicembre 2017, n. 23 - recante «Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per il biennio 2018/2020» - proroga di ulteriori dodici mesi, a decorrere rida data di rispettiva scadenza, la validità delle vigenti. graduatorie di procedure selettive pubbliche bandite dall'Azienda Unità Sanitaria Locale della Valle d'Aosta e in scadenza nel 2018.

Più precisamente, il comma 1 della citata disposizione - rubricata «Proroga dell'efficacia di graduatorie di procedure selettive pubbliche dell'Azienda USL Modificazioni alla legge regionale 2 agosto 2016, n. 16» - stabilisce che «L'efficacia delle graduatorie di procedure selettive pubbliche bandite dall'Azienda Unità Sanitaria Locale della Valle d'Aosta (Azienda USL) per il reclutamento di personale del comparto, vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge e in scadenza nell'anno 2018, è prorogata di ulteriori dodici mesi, decorrenti dalla data di scadenza del termine di validità in essere alla data di entrata in vigore della presente legge».

Tale disposizione contrasta sia con lo Statuto di autonomia il quale non contempla la materia *de qua* tra quelle oggetto di potestà legislativa regionale (v. art. 2), neppure integrativa e di attuazione (art. 3) sia con la normativa statale vigente in materia che, dapprima, limitava al 31 dicembre 2017 e, ora, circoscrive al 31 dicembre 2018 l'efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici o l'esercizio delle facoltà assunzionali delle amministrazioni pubbliche soggette, come pure quelle regionali, a vincoli assunzionali - (v., da ultimo e specificamente, l'art 1, comma 1148, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 - «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020» - nonché, in precedenza, tutte le altre disposizioni da questa norma richiamate: art 1., decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 216, conv., con modifica, dalla legge 24 febbraio 2012, n. 14; art. 1, comma 5, decreto legge 30 dicembre 2013, n. 150, conv., con modifica, dalla legge 27 febbraio 2014, n. 15; art. 1 decreto legge 31 dicembre 2014, n. 192, conv., con modifica, dalla legge del 27 febbraio 2015, n. 11; art. 1, comma 365, lettera b), legge dell'11 dicembre 2016, n. 232; art. 2, comma 15; decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, conv., con modifica, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135; art. 4, comma 9, terzo periodo, d.l. 31 agosto 2013, n. 101, conv., con modifica, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125; art 22, comma 8, decreto legislativo del 25 maggio 2017, n. 75).

La norma regionale che si impugna proroga infatti l'efficacia delle graduatorie delle procedure selettive pubbliche bandite dall'Azienda Sanitaria Valdostana in scadenza nel 2018 a decorrere dalla data di scadenza di ciascuna di esse: con la conseguenza che, per effetto della proroga annuale disposta dall'art. 22, comma 1, della legge regionale n. 23/2017, le graduatorie delle procedure selettive pubbliche bandite dall'Ente sanitario regionale sono, contrariamente a, quanto ora (ma anche in precedenza) disposto dalla legge statale, destinate a protrarre la loro efficacia oltre il 31 dicembre 2018, consentendo quindi l'assunzione di personale anche nel 2019.



Ma, così disponendo, la norma regionale viola, ad un tempo, le norme statutarie e quelle statali.

Quanto alle norme statutarie, già s'è detto che lo Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta non contempla la materia *de qua* tra quelle oggetto di potestà legislativa regionale (v. art. 2), neppure integrativa e di attuazione (art. 3): come tale, la legge eccede dunque le competenze legislative regionali.

Quanto alle norme statali, la disposizione interferisce illegittimamente sia, e soprattutto, con la potestà legislativa concorrente dello Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica - violando in tal modo l'art. 117, comma 3, Cost. - sia con la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile - violando così l'art. 117, comma 2, lettera l) Cost.

Sotto il primo profilo - attinente alla violazione dell'art. 117, comma 3, Cost. -, la determinazione - in precedenza al 31 dicembre 2017 e, ora, al 31 dicembre 2018 - del limite temporale dell'efficacia delle graduatorie concorsuali pubbliche costituisce principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica che, come tale, vincola, ai sensi della disposizione costituzionale testé citata, la potestà legislativa concorrente regionale, compresa quella delle regioni, come la Valle d'Aosta, a statuto speciale.

Ed invero, la fissazione, dapprima, al 31 dicembre 2017 e, ora, al 31 dicembre 2018 dell'efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici per l'assunzione di personale a tempo indeterminato - disposta in passato dalle norme in precedenza richiamate e da ultimo, e in via generale, dall'art. 1, comma 1148, della legge di bilancio n. 205/2017 - deroga, sotto il profilo temporale, ai limiti assunzionali in precedenza previsti consentendo alle amministrazioni pubbliche di continuare ad attingere, per tutto (ma solo *per*) il 2018, alle graduatorie dei concorsi espletati al fine della instaurazione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato.

Ma poiché tale deroga - e la connessa proroga delle facoltà assunzionali - comporta un conseguente incremento della spesa pubblica - e, per quel che qui specificamente interessa, di quella sanitaria finanziata dal fondo sanitario nazionale e, quindi, dai fondi sanitari regionali, le disposizioni che l'hanno prevista assumono un'evidente natura di norme di principio in materia di coordinamento della finanza pubblica nella misura in cui, da un lato, hanno valenza generale - riguardando, senza distinzioni di sorta, tutte le amministrazioni pubbliche, comprese quelle regionali - e, dall'altro, si fondano su una (implicita, ma evidente) valutazione di compatibilità con gli equilibri di bilancio della fissazione - ma, al contempo, della limitazione -, da ultimo al solo anno 2018, delle facoltà assunzionali in parola.

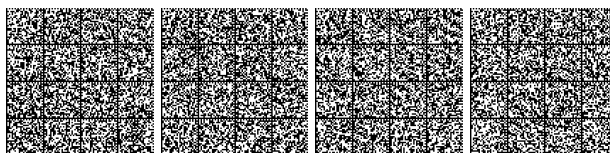
Le norme statali si pongono dunque come disposizioni di carattere generale che dettano un principio, cui le legislazioni regionali debbono uniformarsi onde evitare discipline difformi in materia nella quale sussiste un precipuo interesse pubblico, sancito espressamente dalla Carta, ad una regolamentazione coerente ed armonizzata.

Per questo verso, la norma regionale impugnata che, superando quel limite, proroga di ulteriori dodici mesi l'efficacia delle graduatorie delle procedure selettive bandite dall'Azienda Unità Sanitaria Locale valdostana per il reclutamento di personale del comparto in scadenza nel 2018, pone una disciplina divergente da quella statale e, ciò facendo, viola il principio fondamentale recato dalle leggi dello Stato citate - da ultimo, dall'art. 1, comma 1148, della legge di bilancio n. 205/2017 - comportando, ove le assunzioni abbiano luogo, come consentito dall'art. 22, comma 1, della legge regionale n. 23/2017, anche dopo il 31 dicembre 2018, ricadute sulla finanza pubblica incompatibili con gli equilibri e i vincoli di bilancio individuati dal legislatore statale.

L'iniziativa legislativa della Regione Valle d'Aosta, la quale deroga alle regole di carattere generale poste dal legislatore statale a fini di coordinamento della finanza pubblica, si pone perciò in contrasto con il dettato del terzo comma dell'art. 117 Cost. ed è per tale motivo costituzionalmente illegittima.

Sotto il secondo profilo - attinente alla violazione dell'art. 117, comma 2, lett 1) Cost. -, la disciplina, anche *quoad tempus*, dei rapporti diritto privato regolati dal codice civile e dai contratti collettivi e, quindi, anche degli atti che, come le graduatorie concorsuali, sono finalizzati alla loro instaurazione, attiene all'ordinamento civile e, quindi, a materia in radice interdotta alla potestà legislativa regionale.

Ma non solo, perché la disposizione regionale, recando una disciplina derogatoria a livello locale del termine di validità delle graduatorie stabilito a livello nazionale, viola altresì i parametri costituzionali di cui agli articoli 3 e 97 Cost. discriminando, in spregio dei principi di uguaglianza, buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione solennemente affermati da tali norme, coloro che sono inseriti nelle anzidette graduatorie a seconda della regione e dell'ambito territoriale in cui ha sede l'azienda sanitaria che ha bandito la procedura selettiva pubblica.



Con specifico riferimento all'art. 3 Cost è infatti evidente che, per effetto dell'estensione temporale dell'efficacia delle graduatorie disposta dalla norma regionale impugnata, (solo) coloro che si sono utilmente collocati nelle graduatorie di concorsi banditi dall'Azienda Sanitaria della Valle d'Aosta vedono significativamente accresciute le chances di conseguire un'assunzione a tempo-indeterminato rispetto a coloro che hanno partecipato a concorsi banditi dalle aziende sanitarie di altre regioni.

Inoltre, è altresì palese la sperequazione che, a livello locale, la proroga dell'efficacia delle (sole) graduatorie «sanitarie» pubbliche realizza tra coloro che hanno partecipato (con risultato utile) a concorsi indetti dall'Azienda USL Valle d'Aosta e coloro che, nell'ambito della stessa regione, hanno preso parte a procedure concorsuali bandite da altre pubbliche amministrazioni.

Non v'è alcuna legittima giustificazione per una simile disparità di trattamento la quale viola palesemente il principio dell'uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge.

Con riguardo invece al parametro di cui all'art. 97 Cost si osserva che l'art. 22, comma 1, della legge regionale n. 23/2017, disponendo la proroga dell'efficacia delle graduatorie concorsuali per dodici mesi a decorrere dalla data di scadenza originariamente prevista e, quindi, sino a data che può essere in concreto di molto successiva a quella ora fissata dalla legge n. 205/2017, pone una regola in applicazione della quale l'efficacia di tutte le graduatorie regionali «sanitarie» destinate a scadere nel corso del 2018 si protrarrà sino al 2019, ben oltre la scadenza da ultimo inderogabilmente fissata dalla legge statale nel 31 dicembre 2018.

Per questo riguardo la norma regionale contrasta con il principio di buon andamento dei pubblici uffici nella misura in cui la proroga da essa disposta consente che possa farsi luogo all'assunzione di candidati che si sono utilmente collocati in graduatoria all'esito di procedure concorsuali svoltesi in epoca ormai risalente, all'esito di prove che potrebbero non essere più rispondenti ai criteri di valutazione cui le pubbliche amministrazioni devono ora attenersi nella scelta dei soggetti meritevoli di accedere ai pubblici impieghi.

P.Q.M.

Il Presidente del Consiglio dei ministri chiede che codesta Ecc.ma Corte voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra rispettivamente indicati ed illustrati, l'art. 22, comma 1, della legge della Regione autonoma della Valle d'Aosta 22 dicembre 2017, n. 23 pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione autonoma Valle d'Aosta n. 57 del 23 dicembre 2017, come da delibera del Consiglio dei Ministri assunta nella seduta del giorno 21 febbraio 2018.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno i seguenti atti e documenti:

1. attestazione relativa alla approvazione, da parte del Consiglio dei Ministri nella riunione del giorno 21 febbraio 2018, della determinazione di impugnare l'art 22, comma 1, della legge della Regione autonoma della Valle d'Aosta, 22 dicembre 2017, n. 23 pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione autonoma Valle d'Aosta n. 57 del 23 dicembre 2017, secondo i termini e per le motivazioni di cui alla allegata relazione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie;

2. copia della legge regionale impugnata nel Bollettino Ufficiale della Regione autonoma Valle d'Aosta n. 57 del 23 dicembre 2017.

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

Roma, 21 febbraio 2018

L'Avvocato dello Stato: D'ELIA

Il Vice Avvocato Generale dello Stato: MARIANI



N. 51

Ordinanza del 31 gennaio 2018 della Corte di cassazione nel procedimento civile promosso da Olivieri Catia contro Ministero della giustizia

Processo penale - Domanda di equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Omesso deposito, da parte dell'imputato, dell'istanza di accelerazione del processo nei trenta giorni successivi al superamento dei termini cui all'art. 2-bis della legge n. 89 del 2001 - Esclusione del riconoscimento dell'indennizzo.

- Legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), art. 2, comma 2-*quinqüies*, lett. *e*), come introdotto dall'art. 55, comma 1, lett. *a*), n. 2, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SECONDA SEZIONE CIVILE

composta dagli ill.mi sig.ri magistrati:

- dott. Stefano Petitti - Presidente;
- dott. Aldo Carrato - consigliere;
- dott. Giuseppe Tedesco - consigliere;
- dott. Rosanna Giannaccari - consigliere;
- dott. Mauro Criscuolo - rel. consigliere;

Ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso 8562-2017 proposto da Olivieri Catia, domiciliata in Roma presso la cancelleria della Corte di cassazione e rappresentata e difesa dagli avvocati Giuseppe Caputo e Madalena Maccarone giusta procura in calce al ricorso - ricorrente,

contro il Ministero della giustizia 8018440587, elettivamente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, 12, presso l'Avvocatura generale dello Stato, che lo rappresenta e difende ope legis - controricorrente,

avverso il decreto n. 2198/2016 della Corte d'Appello di Perugia, depositato l'11 ottobre 2016;

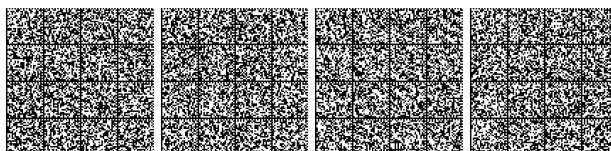
udita la relazione della causa svolta nella Camera di consiglio del 19 dicembre 2017 dal consigliere dott. Mauro Criscuolo;

lette le memorie depositate dal ricorrente incidentale.

RAGIONI IN FATTO ED IN DIRITTO

1. Con ricorso depositato dinanzi alla Corte d'appello di Perugia in data 1^o marzo 2016, la ricorrente chiedeva la condanna del Ministero della giustizia all'equa riparazione per l'irragionevole durata del procedimento penale, in relazione al periodo dal 18 luglio 2011, allorquando le era stato notificato l'avviso di cui all'art. 415-*bis* c.p.p., sino alla data del 9 settembre 2015 allorquando era divenuta irrevocabile la sentenza di assoluzione del Tribunale di Perugia in relazione al reato di falsa testimonianza per il quale era stata rinviata a giudizio.

Con decreto del 2 aprile 2016 il Consigliere delegato della Corte d'appello rigettava la domanda, rilevando che non risultava presentata istanza di accelerazione nel processo penale presupposto.



2. Avverso tale provvedimento proponeva opposizione l'Olivieri e, nella resistenza del Ministero, la Corte di Appello in composizione collegiale, con decreto dell'11 ottobre 2016, confermava la decisione impugnata.

A tal fine osservava che non poteva avere seguito la tesi della opponente secondo cui alla fattispecie dovesse trovare applicazione la novella di cui alla legge n. 208 del 2015 atteso il chiaro tenore della norma transitoria di cui all'art. 6, in base alla quale la disciplina di cui all'art. 2, nella parte in cui fa rinvio ai rimedi preventivi di cui all'art. 1-ter, non si applica ai procedimenti che alla data del 31 ottobre 2016 risultino già assunti in decisione, ovvero laddove a tale data nei processi presupposti risulti già superato il termine di durata ragionevole.

Alla luce di tali elementi, la disciplina *de qua* non era quindi invocabile nella fattispecie, dovendosi quindi ritenere ultratrattiva la previgente disciplina di cui alla legge n. 134/2012, e precisamente quella dettata dall'art. 2 comma 2-*quinqies* lettera e) della legge n. 89/2001, che, attesa anche la *ratio* comune rispetto alla successiva normativa di cui alla legge n. 208/2015, impone ai fini dell'accoglimento della domanda di equo indennizzo che nel processo penale sia stata avanzata istanza di accelerazione nei trenta giorni successivi al superamento del termine di durata ragionevole.

A tanto non aveva però provveduto la ricorrente, la cui domanda andava quindi disattesa.

3. Per la cassazione di questo decreto la ricorrente ha proposto ricorso affidato ad un motivo.

L'intimato Ministero ha resistito con controricorso.

4. Con il ricorso principale si denuncia la violazione e falsa applicazione degli articoli 1-ter, 2 e 6 della legge n. 89/2001, come modificati dalla legge n. 208/2015, nonché dell'art. 6 par. 1 della CEDU e dell'art. 111 comma 2 Cost.

Si deduce che non appare giustificabile la decisione gravata nella parte in cui ha assicurato un'applicazione solo parziale della novella del 2015, ritenendo immediatamente applicabili le previsioni in tema di competenza di determinazione *del quantum*, ed escludendo invece quella relativa all'istanza di accelerazione.

Peraltro la disciplina transitoria di cui all'art. 6 comma 2, nel far riferimento all'istanza di accelerazione come condizione di ammissibilità della domanda indennitaria solo per i processi assunti in decisione in data successiva al 31 ottobre 2016 ovvero che superino il termine di durata ragionevole dopo tale ultima data, va intesa nel senso che per gli altri procedimenti è stata assicurata una sorta di sanatoria, facendo perdere quindi qualsiasi rilevanza all'omessa presentazione dell'istanza di accelerazione.

Peraltro, anche a voler seguire il ragionamento dei giudici dell'opposizione si sottopone l'indennizzo per la violazione del diritto alla durata ragionevole del processo alla presentazione di una richiesta che mira a sollecitare il pieno rispetto di un diritto che non scaturisce dall'istanza, ma risiede nelle stesse garanzie di cui alla Corte costituzionale.

Inoltre, solo a seguito della novella del 2015 il legislatore ha riconosciuto al soggetto coinvolto nel processo penale un vero e proprio diritto ad ottenere una definizione rapida del processo.

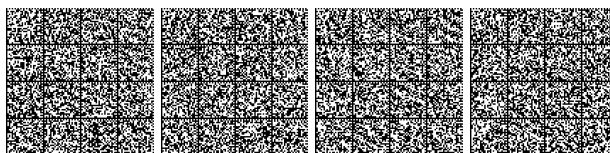
5. Ai sensi dell'art. 2, comma 2-*quinqies*, lettera e), della legge n. 89 del 2001, come introdotto dall'art. 55 del decreto-legge n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134 del 2012, «Non è riconosciuto alcun indennizzo: (...) e) quando l'imputato non ha depositato istanza di accelerazione del processo penale nei trenta giorni successivi al superamento dei termini cui all'art. 2-*bis*».

La disposizione *de qua*, in forza del medesimo art. 55, comma 2, si applica «ai ricorsi depositati a decorrere dal trentesimo giorno successivo a quello di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto», e postula che l'istanza di accelerazione venga presentata nel procedimento penale allorquando questo abbia appena superato la durata ragionevole stabilita dall'art. 2.

Successivamente, con la legge n. 208 del 2015, in vigore dal 1° gennaio 2016, il legislatore ha modificato la disciplina dell'equa riparazione, introducendo l'istituto dei rimedi preventivi quale condizione per la possibilità di proporre la domanda di equa riparazione (art. 1-*bis*, comma 2, della legge n. 89 del 2001, introdotto dalla citata legge n. 208 del 2015), ha abrogato l'art. 2, comma 2-*quinqies*, lettera e), prevedendo che «l'imputato e le altre parti del processo penale hanno diritto di depositare, personalmente o a mezzo di procuratore speciale, un'istanza di accelerazione almeno sei mesi prima che siano trascorsi i termini di cui all'art. 2, comma 2-*bis*» (art. 1-ter, comma 2, della legge n. 89 del 2001, introdotto dalla legge n. 208 del 2015), ma deve escludersi che la novella del 2015 sia applicabile alla vicenda in esame.

Ed, invero alla luce di quanto previsto dall'art. 6 comma 2-*bis* della legge n. 89/2001, sempre come modificato dalla legge n. 208/2015, che prevede che «Nei processi la cui durata al 31 ottobre 2016 ecceda i termini ragionevoli di cui all'art. 2, comma 2-*bis*, e in quelli assunti in decisione alla stessa data non si applica il comma 1 dell'art. 2», non è possibile invocare le conseguenze derivanti dal mancato esperimento dei rimedi preventivi.

5.1 Del tutto condivisibile, in quanto fondata proprio sul tenore letterale della previsione di diritto intertemporale, è l'interpretazione che ne è stata offerta nel provvedimento impugnato, essendo l'individuazione di una diversa data di efficacia delle previsioni contenute nella legge n. 208/2015 frutto di una precisa scelta del legislatore, finalizzata appunto ad impedire, in relazione al sistema dei rimedi preventivi, una penalizzazione della parte, di fatto impossibilitata a poter ottemperare a quanto previsto dalla legge stessa.



La previsione di un termine successivo di entrata in vigore della legge *de qua* impone poi di ritenere che anche l'effetto abrogante si ricolleggi, quanto alla valenza processuale dei rimedi preventivi, alla disposizione di cui all'art. 6 comma 2, palesandosi del tutto corretta la conclusione per la quale per i processi già assunti in decisione alla data del 31 ottobre 2016 ovvero per quelli che a tale data abbiano già superato il termine di durata ragionevole, trovi applicazione la disciplina di cui alla legge n. 134 del 2012, e con riferimento al caso in esame, la disposizione di cui all'art. 2 comma 2-*quinquies* lettera e), che impone, a pena di esclusione del diritto all'indennizzo, di depositare apposita istanza di accelerazione nei trenta giorni successivi alla scadenza del termine di durata ragionevole, ove intervenuta in data successiva all'entrata in vigore della stessa legge n. 134/2012.

5.2 In tale ottica appare quindi non condivisibile la lettura della ricorrente secondo cui la norma transitoria di cui all'art. 6 comma 2 avrebbe inteso compiere una sanatoria in relazione alle pretese indennitarie avanzate in data anteriore al 31 ottobre 2016, dovendosi comunque escludere che possa soddisfare il requisito di cui al predetto art. 2 comma 2-*quinquies* la semplice richiesta formulata dal difensore della Olivieri all'udienza dibattimentale penale del 7 gennaio 2015 di rinviare a breve processo, e ciò sia perché si tratta di richiesta non riconducibile in senso stretto all'istanza di accelerazione, sia perché comunque, tenuto conto del *dies a quo* di durata del processo penale (18 luglio 2011) sarebbe intervenuta ben oltre il termine di trenta giorni dal superamento del termine di durata ragionevole.

Facendo quindi applicazione della previsione di cui all'art. 2, comma 2-*quinquies*, lettera e), della legge n. 89 del 2001, come introdotto dall'art. 55 del decreto-legge n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134 del 2012, dovrebbe pervenirsi al rigetto del ricorso, avendone la Corte distrettuale offerto un'interpretazione conforme a quella scaturente in maniera palese dal testo della legge.

6. Tuttavia la ricorrente muove alcune considerazioni in merito all'effettiva utilità di tale istanza, che sollecitano una riflessione sulla medesima legittimità del sistema dei rimedi in esame e specificamente dell'istanza di accelerazione, e che impongono di verificare la compatibilità costituzionale del sistema introdotto dal legislatore, occorrendo altresì confrontarsi con i principi CEDU.

7. Ritiene il Collegio rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quinquies*, lettera e), della legge n. 89 del 2001, come introdotto dall'art. 55 del decreto-legge n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134 del 2012.

7.1 Nel caso di specie — quanto alla rilevanza della questione di legittimità costituzionale — essendo stata proposta la domanda di equa riparazione nel marzo del 2016, relativamente ad un processo penale che aveva superato il termine di durata ragionevole in epoca successiva all'entrata in vigore della norma in esame, si rinvia a quanto esposto ai punti 5. e 5.1 che precedono, risultando quindi evidente che la domanda proposta è soggetta all'applicazione della norma in questione, della cui legittimità costituzionale, nei termini innanzi prospettati, si deve dubitare alla stregua dei più recenti approdi della giurisprudenza della Corte EDU.

7.2. Ed, invero, reputa il Collegio che debbano essere in massima parte condivise ed estese alla vicenda qui in esame le riflessioni che hanno di recente portato questa Corte a sollevare analoga questione di legittimità costituzionale delle previsioni in tema di istanza di prelievo (*cf. ex multis* Cass. n. 28403/2017) nella parte in cui la sua mancata presentazione condiziona l'accoglimento della domanda di equa riparazione. La Corte EDU, con la sentenza nel caso Daddi c. Italia (n. 15476/09 del 2 giugno 2009), pur dichiarando il ricorso inammissibile per il mancato esperimento del rimedio giurisdizionale interno, aveva però preannunciato che una prassi interpretativa ed applicativa del decreto-legge n. 112 del 2008, art. 54, comma 2, in tema di istanza di prelievo, che avesse avuto per effetto quello di opporsi all'ammissibilità dei ricorsi *ex lege* Pinto relativi alla durata di un processo amministrativo conclusosi prima del 25 giugno 2008, solo in quanto non fosse stata presentata un'istanza di prelievo, avrebbe potuto essere di natura tale da esonerare i ricorrenti interessati dall'obbligo di esperire il rimedio interno; e che lo stesso sarebbe valso per quanto riguardava i procedimenti ancora pendenti in cui la fissazione d'urgenza dell'udienza fosse stata richiesta solo dopo l'entrata in vigore della disposizione in questione. In questi casi, aveva concluso la Corte di Strasburgo, non si sarebbe potuto escludere che la norma, interpretata dai giudici nazionali nel senso di escludere dalla determinazione della durata soggetta a indennizzo i periodi anteriori al 25 giugno 2008, avrebbe privato sistematicamente alcune categorie di ricorrenti della possibilità di ottenere una riparazione adeguata e sufficiente.

Più di recente, con la sentenza emessa nel caso Olivieri c/Italia del 22 febbraio 2016 (ricorsi nn. 17708/12, 17717/12, 17729/12 e 22994), in una fattispecie relativa a giudizi amministrativi iniziati nel 1990, e per i quali era stata presentata la nuova istanza di fissazione dell'udienza ai sensi della legge n. 205 del 2000, art. 9, comma 2, ma non anche l'istanza di prelievo, il che aveva determinato l'inammissibilità del ricorso per equa riparazione, la Corte EDU ha affrontato in maniera diretta il problema dell'effettività dell'istanza nazionale *ex lege* n. 89 del 2001 soggetta alla condizione di proponibilità del decreto-legge n. 112 del 2008, art. 54, comma 2.



Ed esaminando diacronicamente tale disposizione, fino al suo ultimo testo scaturito dalle modifiche apportate dal decreto legislativo n. 104 del 2010, ha convertito in critica espressa e consapevole la riserva formulata con la sentenza resa nel caso Daddi.

La Corte Europea ha così affermato: *a)* che nè dal contenuto della norma nè dalla relativa prassi giudiziaria si evince che l'istanza di prelievo possa efficacemente accelerare la decisione in merito alla causa sottoposta all'esame del tribunale; *b)* che la condizione di ammissibilità di un ricorso «Pinto» previsto dalla legge n. 112 del 2008, art. 54, comma 2 risulta essere una condizione formale che produce l'effetto di ostacolare l'accesso alla procedura interna; *c)* che l'inammissibilità automatica dei ricorsi per equa riparazione, basata unicamente sul fatto che i ricorrenti non abbiano presentato l'istanza di prelievo, priva questi ultimi della possibilità di ottenere una riparazione adeguata e sufficiente.

E, richiamata la propria giurisprudenza sul principio di effettività della tutela giurisdizionale, nel senso che è effettivo il rimedio interno se permette di evitare che si verifichi o si protragga la violazione dedotta o se permette di fornire all'interessato una riparazione adeguata per tutte le violazioni che si siano già verificate, ha concluso nel senso che «la procedura per lamentare la durata eccessiva di un giudizio dinanzi al giudice amministrativo, risultante dalla lettura del decreto-legge n. 112 del 2008, art. 54, comma 2 in combinato disposto con la legge Pinto, non possa essere considerata un ricorso effettivo ai sensi dell'art. 13 della Convenzione».

7.3 Ancorchè riferito alla disciplina dell'istanza di prelievo, reputa il Collegio che le considerazioni espresse in ordine alla necessità che il rimedio interno possa essere ritenuto «effettivo» solo se permette di evitare che si verifichi o si protragga la violazione dedotta o se permette di fornire all'interessato una riparazione adeguata per tutte le violazioni che si siano già verificate, si estendano anche all'istanza di accelerazione che qui viene in discussione.

Va, infatti, rilevato che l'indirizzo espresso dalla citata sentenza Olivieri c/Italia, in punto di valutazione dell'effettività dei rimedio interno, pur non avendo ricevuto l'avallo della Grand Chambre, può ritenersi ormai adeguatamente consolidato, in quanto costituisce il logico e preannunciato sviluppo del principio già espresso nella sentenza sul caso Daddi; è stato adottato all'unanimità; non presenta alcuna attitudine innovativa rispetto alla tecnica dell'interpretazione convenzionale fin qui seguita.

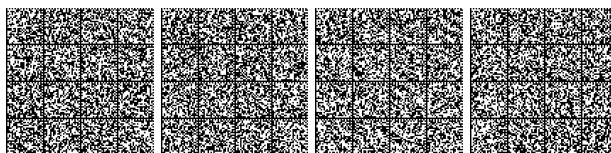
Inoltre, pur concernendo, come detto, una fattispecie diversa da quella in esame nella presente controversia, si connota per la generalità delle affermazioni rese, come idoneo ad orientare l'interpretazione delle diverse norme in tema di rimedi interni, collocandosi coerente nel solco della giurisprudenza di detta Corte Europea sul principio di effettività.

7.4 Con specifico riferimento all'istanza di accelerazione del processo penale di cui all'art. 2 comma 2-*quinquies* lettera *e)* della legge n. 89/2001, risulta evidente che la previsione di un siffatto strumento sollecitatorio non sospende nè differisce il dovere dello Stato di dare corso al procedimento e, dopo l'esercizio dell'azione penale, al processo, in caso di omesso esercizio dello stesso, nè implica il trasferimento sul ricorrente della responsabilità per il superamento del termine ragionevole per la definizione del giudizio, salva restando la valutazione del comportamento della parte al solo fine dell'apprezzamento della entità del lamentato pregiudizio (così, e per tutte, S.U. n. 28507/05).

Risulta quindi evidente, in assenza di previsioni da parte del legislatore di strumenti, anche di tipo ordinamentale, che correlino alla proposizione dell'istanza di accelerazione *de qua*, una differente considerazione della vicenda processuale, al fine di assicurare una tendenziale sollecita definizione, che la previsione normativa in esame si risolve nell'imporre al ricorrente di prenotare gli effetti della riparazione per l'irragionevole durata del processo e peraltro in un momento in cui (dovendo essere presentata nei trenta giorni successivi al superamento del termine di durata ragionevole) il ritardo non ha ancora assunto un'entità tale da legittimare la richiesta indennitaria (tenuto conto di quanto disposto dall'art. 2-*bis* comma 1 della stessa legge n. 89/2001, che prevede che il ritardo per essere indennizzato debba eccedere una frazione dell'anno superiore a sei mesi).

7.5 Se per la giurisprudenza della Corte EDU il rimedio interno deve garantire o la durata ragionevole del giudizio o l'adeguata riparazione della violazione del precetto convenzionale, sicchè ogni ostacolo che vi si frapponga rende non effettivo il rimedio stesso, essendo quindi necessario che sia efficacemente sollecitatorio, l'istanza di accelerazione non garantisce alcun effetto siffatto, ma risulta puramente dichiarativa di un interesse altrimenti già presente nel processo ed avente copertura costituzionale.

8. In assenza della possibilità di un'interpretazione convenzionalmente orientata di tale norma che non si traduca nella sua sostanziale e intera disapplicazione, essendo contraddittoria la stessa configurazione dell'istanza di accelerazione quale condizione d'accesso all'istanza indennitaria, così come configurata dal legislatore, ne discende la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionalità dell'art. 2 comma 2-*quinquies* lettera *e)* della legge n. 89/2001, come introdotto dall'art. 55 comma 1 lettera *a)* n. 2 del decreto-legge n. 22 giugno 2012 n. 83, convertito modificazioni dalla legge 7 agosto 2012 n. 134, per contrasto con l'art. 117 Cost., comma 1, in relazione all'art. 6, par. 1, art. 13 e art. 46, par. 1, della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nella parte in cui, relativamente ai giudizi penali in cui il termine di durata ragionevole di cui all'art. 2-*bis* della legge n. 89/2001 sia superato in epoca successiva alla sua entrata in vigore, e per la loro intera durata, subordina la proponibilità della domanda di equa riparazione per l'irragionevole durata dei processi penali alla presentazione dell'istanza di accelerazione.



P. Q. M.

La Corte, visti l'art. 134 Cost. e legge n. 87 del 1953, art. 23, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento all'art. 117 Cost., comma 1, e ai parametri interposti dell'art. 6, par. 1, art. 13 e art. 46, par. 1 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 comma 2-quinquies lettera e) della legge n. 89/2001, come introdotto dall'art. 55 comma 1 lettera a) n. 2 del decreto-legge 22 giugno 2012 n. 83, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012 n. 134; dispone la sospensione del presente giudizio e ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti del giudizio di cassazione, al pubblico ministero presso questa Corte e al Presidente del Consiglio dei ministri; ordina, altresì, che l'ordinanza venga comunicata dal cancelliere ai Presidenti delle due Camere del Parlamento; dispone l'immediata trasmissione degli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte notificazioni e comunicazioni, alla Corte costituzionale.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio della Seconda Sezione civile della Corte Suprema di Cassazione, in data 19 dicembre 2017.

Il Presidente: PETITTI

18C00076

N. 52

Ordinanza del 31 gennaio 2018 della Corte di cassazione nel procedimento civile promosso da Azeem Moazam contro Ministero della giustizia

Processo penale - Domanda di equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Omesso deposito, da parte dell'imputato, dell'istanza di accelerazione del processo nei trenta giorni successivi al superamento dei termini cui all'art. 2-bis della legge n. 89 del 2001 - Esclusione del riconoscimento dell'indennizzo.

- Legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), art. 2, comma 2-quinquies, lett. e), come introdotto dall'art. 55, comma 1, lett. a), n. 2, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SECONDA SEZIONE CIVILE

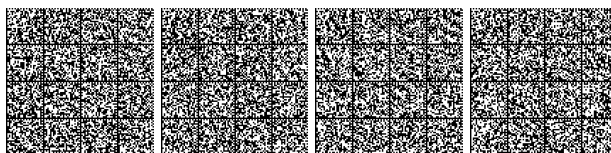
composta dagli Ill.mi sigg.ri magistrati:
 dott. Stefano Petitti, Presidente;
 dott. Aldo Carrato, consigliere;
 dott. Giuseppe Tedesco, consigliere;
 dott.ssa Rossana Giannaccari, consigliere;
 dott. Mauro Criscuolo, rel. consigliere;

Ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso 10949-2017 proposto da: Azeem Moazam, domiciliato in Roma presso la cancelleria della Corte di cassazione, e rappresentato e difeso dagli avvocati Edore Campagnoli e Juri Monducci giusta procura in calce al ricorso, ricorrente;

Contro Ministero della giustizia 8018440587, elettivamente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, 12, presso l'Avvocatura generale dello Stato, che lo rappresenta e difende *ope legis*, controricorrente;

Avverso il decreto della Corte d'appello di Ancona, depositato il 27 gennaio 2017;

Udita la relazione della causa svolta nella Camera di consiglio del 19 dicembre 2017 dal consigliere dott. Mauro Criscuolo;



Ragioni in fatto ed in diritto

1. Con ricorso depositato dinanzi alla Corte d'appello di Ancona in data 6 maggio 2016, il ricorrente chiedeva la condanna del Ministero della giustizia all'equa riparazione per l'irragionevole durata del procedimento penale, in relazione al periodo dal 21 ottobre 2007, allorchè i Carabinieri della stazione di Dozza redigevano un verbale di identificazione, rendendolo edotto che nei suoi confronti erano in corso delle indagini per il reato di rissa, sino alla data del 31 maggio 2015, quando diveniva irrevocabile la sentenza del Tribunale di Bologna che dichiarava la prescrizione del reato ascrittogli.

Con decreto del 29 febbraio 2016 il consigliere delegato della Corte d'appello accoglieva solo in parte la domanda, ritenendo che dovesse essere riconosciuta ai fini dell'equa riparazione la sola durata di anni 1 e mesi 11, in quanto il periodo successivo all'11 settembre 2012 (data di entrata in vigore della legge n. 134 del 2012, che aveva introdotto l'art. 2 comma 2-*quinquies* lettera e) non poteva essere computato non essendo stata presentata istanza di accelerazione.

Per l'effetto liquidava per il solo ritardo maturato in epoca anteriore la somma di € 1.000,00.

2. Avverso tale provvedimento proponeva opposizione Azeem Moazam e nella resistenza del Ministero, la Corte di appello in composizione collegiale, con decreto del 27 gennaio 2017, confermava il decreto opposto, ritenendo che a partire dell'11 settembre 2012 doveva trovare applicazione la novella di cui alla legge n. 134 del 2012, risultando quindi corretta la decisione impugnata nella parte in cui aveva limitato il diritto all'indennizzo al solo periodo anteriore, in assenza di una successiva presentazione dell'istanza di accelerazione.

3. Per la cassazione di questo decreto il ricorrente ha proposto ricorso affidato ad un motivo.

L'intimato Ministero ha resistito con controricorso.

4. Preliminarmente deve rilevarsi che per effetto della tempestiva proposizione del controricorso (che risulta appunto notificato nel rispetto del termine di cui all'art. 370 c.p.c.), deve ritenersi in ogni caso sanata la dedotta nullità della notifica del ricorso principale per essere stato indirizzato ad un indirizzo PEC dell'Avvocatura dello Stato che si assume non essere deputato specificamente alla notifica degli atti processuali.

5. Con il motivo di ricorso si denuncia la violazione e falsa applicazione dell'art. 2 comma 2-*quinquies* lettera e) della legge n. 89/2001, nonché dell'art. 11 delle preleggi.

Si sostiene che erroneamente i giudici di merito avrebbero ritenuto che alla data dell'11 settembre 2012 sussisteva l'onere per il ricorrente di depositare istanza di accelerazione del processo penale ancora pendente, in quanto a quella data era già maturato, in relazione alla diversa data in cui era stato reso edotto della sussistenza di un procedimento penale che lo vedeva come indagato, il termine di durata ragionevole del processo.

In assenza quindi di una norma transitoria, non era possibile imporre a pena di esclusione del diritto all'indennizzo, un adempimento che invece presuppone che il superamento dei termini di durata ragionevole intervenga in epoca successiva all'entrata in vigore della legge.

6. Ai sensi dell'art. 2, comma 2-*quinquies*, lettera e), della legge n. 89 del 2001, come introdotto dall'art. 55 del decreto-legge n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134 del 2012, «Non è riconosciuto alcun indennizzo: (...) e) quando l'imputato non ha depositato istanza di accelerazione del processo penale nei trenta giorni successivi al superamento dei termini cui all'art. 2-*bis*».

La disposizione *de qua*, in forza del medesimo art. 55, comma 2, si applica «ai ricorsi depositati a decorrere dal trentesimo giorno successivo a quello di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto», e postula che l'istanza di accelerazione venga presentata nel procedimento penale allorchè questo abbia appena superato la durata ragionevole stabilita dall'art. 2.

Successivamente, con la legge n. 208 del 2015, in vigore dal 1° gennaio 2016, il legislatore ha modificato la disciplina dell'equa riparazione, introducendo l'istituto dei rimedi preventivi quale condizione per la possibilità di proporre la domanda di equa riparazione (art. 1-*bis*, comma 2, della legge n. 89 del 2001, introdotto dalla citata legge n. 208 del 2015), ha abrogato l'art. 2, comma 2-*quinquies*, lettera e), prevedendo che «imputato e le altre parti del processo penale hanno diritto di depositare, personalmente o a mezzo di procuratore speciale, un'istanza di accelerazione almeno sei mesi prima che siano trascorsi i termini di cui all'art. 2, comma 2-*bis*» (art. 1-*ter*, comma 2, della legge n. 89 del 2001, introdotto dalla legge n. 208 del 2015), ma deve escludersi che la novella del 2015 sia applicabile alla vicenda in esame.

Ed, invero alla luce di quanto previsto dall'art. 6 comma 2-*bis* della legge n. 89/2001, sempre come modificato dalla legge n. 208/2015, che prevede che «Nei processi la cui durata al 31 ottobre 2016 ecceda i termini ragionevoli di cui all'art. 2, comma 2-*bis*, e in quelli assunti in decisione alla stessa data non si applica il comma 1 dell'art. 2», non è possibile invocare le conseguenze derivanti dal mancato esperimento dei rimedi preventivi.



6.1 L'individuazione di una diversa data di efficacia delle previsioni contenute nella legge n. 208/2015 risulta frutto di una precisa scelta del legislatore, finalizzata appunto ad impedire, in relazione al sistema dei rimedi preventivi, una penalizzazione della parte, di fatto impossibilitata a poter ottemperare a quanto previsto dalla legge stessa.

La previsione di un termine successivo di entrata in vigore della legge *de qua* impone poi di ritenere che anche l'effetto abrogante si ricolleggi, quanto alla valenza processuale dei rimedi preventivi, alla disposizione di cui all'art. 6 comma 2, palesandosi del tutto corretta la conclusione per la quale per i processi già assunti in decisione alla data del 31 ottobre 2016 ovvero per quelli che a tale data abbiano già superato il termine di durata ragionevole, trovi applicazione la disciplina di cui alla legge n. 134 del 2012, e con riferimento al caso in esame, la disposizione di cui all'art. 2 comma 2-*quinquies* lettera *e*) che impone, a pena di esclusione del diritto all'indennizzo, di depositare apposita istanza di accelerazione nei trenta giorni successivi alla scadenza del termine di durata ragionevole, ove intervenuta in data successiva all'entrata in vigore della stessa legge n. 134/2012.

6.2 Facendo quindi applicazione della previsione di cui all'art. 2, comma 2-*quinquies*, lettera *e*), della legge n. 89 del 2001, come introdotto dall'art. 55 del decreto-legge n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134 del 2012, dovrebbe pervenirsi al rigetto del ricorso, in quanto, impregiudicato il diritto all'indennizzo maturato per il periodo anteriore all'entrata in vigore della norma, si è ritenuta preclusa, conformemente alla disposizione in esame, la sola indennizzabilità del ritardo successivamente maturato in assenza di presentazione di un'istanza di accelerazione nei trenta giorni dalla data di efficacia della novella.

7. Tuttavia si impongono alcune considerazioni in merito all'effettiva utilità di tale istanza, che sollecitano una riflessione sulla medesima legittimità del sistema dei rimedi in esame e specificamente dell'istanza di accelerazione, e che inducono a verificare la compatibilità costituzionale del sistema introdotto dal legislatore, occorrendo altresì confrontarsi con i principi CEDU.

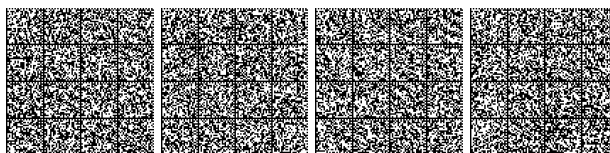
8. Ritiene il Collegio rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quinquies*, lettera *e*), della legge n. 89 del 2001, come introdotto dall'art. 55 del decreto-legge n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134 del 2012.

8.1 Nel caso di specie — quanto alla rilevanza della questione di legittimità costituzionale — essendo stata proposta la domanda di equa riparazione nel maggio del 2016, relativamente ad un processo penale che aveva già superato il termine di durata ragionevole in epoca anteriore all'entrata in vigore della norma in esame, ma richiedendosi anche il ristoro del pregiudizio conseguente alla protrazione della durata del processo per il periodo successivo, si rinvia a quanto esposto ai punti 6. e 6.1 che precedono, risultando quindi evidente che la domanda proposta è soggetta all'applicazione della norma in questione, della cui legittimità costituzionale, nei termini innanzi prospettati, si deve dubitare alla stregua dei più recenti approdi della giurisprudenza della Corte EDU.

8.2. Ed, invero, reputa il Collegio che debbano essere in massima parte condivise ed estese alla vicenda qui in esame le riflessioni che hanno di recente portato questa Corte a sollevare analoga questione di legittimità costituzionale delle previsioni in tema di istanza di prelievo (cfr. *ex multis* Cass. n. 28403/2017) nella parte in cui la sua mancata presentazione condiziona l'accoglimento della domanda di equa riparazione.

La Corte EDU, con la sentenza nel caso *Daddi c. Italia* (n. 15476/09 del 2 giugno 2009), pur dichiarando il ricorso inammissibile per il mancato esperimento del rimedio giurisdizionale interno, aveva però preannunciato che una prassi interpretativa ed applicativa del decreto-legge n. 112 del 2008, art. 54, comma 2, in tema di istanza di prelievo, che avesse avuto per effetto quello di opporsi all'ammissibilità dei ricorsi *ex lege* Pinto relativi alla durata di un processo amministrativo conclusosi prima del 25 giugno 2008, solo in quanto non fosse stata presentata un'istanza di prelievo, avrebbe potuto essere di natura tale da esonerare i ricorrenti interessati dall'obbligo di esperire il rimedio interno; e che lo stesso sarebbe valso per quanto riguardava i procedimenti ancora pendenti in cui la fissazione d'urgenza dell'udienza fosse stata richiesta solo dopo l'entrata in vigore della disposizione in questione. In questi casi, aveva concluso la Corte di Strasburgo, non si sarebbe potuto escludere che la norma, interpretata dai giudici nazionali nel senso di escludere dalla determinazione della durata soggetta a indennizzo i periodi anteriori al 25 giugno 2008, avrebbe privato sistematicamente alcune categorie di ricorrenti della possibilità di ottenere una riparazione adeguata e sufficiente.

Più di recente, con la sentenza emessa nel caso *Olivieri c/Italia* del 22 febbraio 2016 (ricorsi nn. 17708/12, 17717/12, 17729/12 e 22994), in una fattispecie relativa a giudizi amministrativi iniziati nel 1990, e per i quali era stata presentata la nuova istanza di fissazione dell'udienza ai sensi della legge n. 205 del 2000, art. 9, comma 2, ma non anche l'istanza di prelievo, il che aveva determinato l'inammissibilità del ricorso per equa riparazione, la Corte EDU ha affrontato in maniera diretta il problema dell'effettività dell'istanza nazionale *ex lege* n. 89 del 2001 soggetta alla condizione di proponibilità del decreto-legge n. 112 del 2008, art. 54, comma 2.



Ed esaminando diacronicamente tale disposizione, fino al suo ultimo testo scaturito dalle modifiche apportate dal decreto legislativo n. 104 del 2010, ha convertito in critica espressa e consapevole la riserva formulata con la sentenza resa nel caso Daddi.

La Corte europea ha così affermato: *a)* che né dal contenuto della norma né dalla relativa prassi giudiziaria si evince che l'istanza di prelievo possa efficacemente accelerare la decisione in merito alla causa sottoposta all'esame del tribunale; *b)* che la condizione di ammissibilità di un ricorso «Pinto» previsto dalla legge n. 112 del 2008, art. 54, comma 2 risulta essere una condizione formale che produce l'effetto di ostacolare l'accesso alla procedura interna; *c)* che l'inammissibilità automatica dei ricorsi per equa riparazione, basata unicamente sul fatto che i ricorrenti non abbiano presentato l'istanza di prelievo, priva questi ultimi della possibilità di ottenere una riparazione adeguata e sufficiente.

E, richiamata la propria giurisprudenza sul principio di effettività della tutela giurisdizionale, nel senso che è effettivo il rimedio interno se permette di evitare che si verifichi o si protragga la violazione dedotta o se permette di fornire all'interessato una riparazione adeguata per tutte le violazioni che si siano già verificate, ha concluso nel senso che «la procedura per lamentare la durata eccessiva di un giudizio dinanzi al giudice amministrativo, risultante dalla lettura del decreto-legge n. 112 del 2008, art. 54, comma 2 in combinato disposto con la legge Pinto, non possa essere considerata un ricorso effettivo ai sensi dell'art. 13 della Convenzione».

8.3 Ancorchè riferito alla disciplina dell'istanza di prelievo, reputa il Collegio che considerazioni espresse in ordine alla necessità che il rimedio interno possa essere ritenuto «effettivo» solo se permette di evitare che si verifichi o si protragga la violazione dedotta o se permette di fornire all'interessato una riparazione adeguata per tutte le violazioni che si siano già verificate, si estendano anche all'istanza di accelerazione che qui viene in discussione.

Va, infatti, rilevato che l'indirizzo espresso dalla citata sentenza Olivieri c/Italia, in punto di valutazione dell'effettività del rimedio interno, pur non avendo ricevuto l'avallo della Grand Chambre, può ritenersi ormai adeguatamente consolidato, quanto costituisce il logico e preannunciato sviluppo del principio già espresso nella sentenza sul caso Daddi; è stato adottato all'unanimità; non presenta alcuna attitudine innovativa rispetto alla tecnica dell'interpretazione convenzionale fin qui seguita.

Inoltre, pur concernendo, come detto, una fattispecie diversa da quella in esame nella presente controversia, si connota per la generalità delle affermazioni rese, come idoneo ad orientare l'interpretazione delle diverse norme in tema di rimedi interni, collocandosi coerente nel solco della giurisprudenza di detta Corte europea sul principio di effettività.

8.4 Con specifico riferimento all'istanza di accelerazione del processo penale di cui all'art. 2 comma 2-*quinquies* lettera *e)* della legge n. 89/2001, risulta evidente che la previsione di un siffatto strumento sollecitatorio non sospende né differisce il dovere dello Stato di dare corso al procedimento e, dopo l'esercizio dell'azione penale, al processo, in caso di omesso esercizio dello stesso, ne implica il trasferimento sul ricorrente della responsabilità per il superamento del termine ragionevole per la definizione del giudizio, salva restando la valutazione del comportamento della parte al solo fine dell'apprezzamento della entità del lamentato pregiudizio (così, e per tutte, S.U. n. 28507/05).

Risulta quindi evidente, in assenza di previsioni da parte del legislatore di strumenti, anche di tipo ordinamentale, che correlino alla proposizione dell'istanza di accelerazione *de qua*, una differente considerazione della vicenda processuale, al fine di assicurare una tendenziale sollecita definizione, che la previsione normativa in esame si risolve nell'imporre al ricorrente di prenotare gli effetti della riparazione per l'irragionevole durata del processo e peraltro in un momento in cui (dovendo essere presentata nei trenta giorni successivi al superamento del termine di durata ragionevole) il ritardo non ha ancora assunto un'entità tale da legittimare la richiesta indennitaria (tenuto conto di quanto disposto dall'art. 2-*bis* comma 1 della stessa legge n. 89/2001, che prevede che il ritardo per essere indennizzato debba eccedere una frazione dell'anno superiore a sei mesi).

8.5 Se per la giurisprudenza della Corte EDU il rimedio interno deve garantire o la durata ragionevole del giudizio o l'adeguata riparazione della violazione del precetto convenzionale, sicchè ogni ostacolo che vi si frapponga rende non effettivo il rimedio stesso, essendo quindi necessario che sia efficacemente sollecitatorio, l'istanza di accelerazione non garantisce alcun effetto siffatto, ma risulta puramente dichiarativa di un interesse altrimenti già presente nel processo ed avente copertura costituzionale.

9. In assenza della possibilità di un'interpretazione convenzionalmente orientata di tale norma che non si traduca nella sua sostanziale e intera disapplicazione, essendo contraddittoria la stessa configurazione dell'istanza di accelerazione quale condizione d'accesso all'istanza indennitaria, anche in relazione all'indennizzo dell'ulteriore ritardo nella definizione del processo, successivo all'entrata in vigore della norma, così come configurata dal legislatore, ne discende la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionalità dell'art. 2 comma 2-*quinquies* lettera *e)* della legge n. 89/2001, come introdotto dall'art. 55 comma 1 lettera *a)* n. 2 del decreto-legge 22 giugno 2012 n. 83, convertito modificazioni dalla legge 7 agosto 2012 n. 134, per contrasto con l'art. 117 Cost., comma 1, in relazione all'art. 6, par. 1, art. 13 e art. 46, par. 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nella parte in cui, relativamente ai giudizi penali in cui il termine di durata ragionevole di



cui all'art. 2-bis della legge n. 89/2001 sia superato in epoca successiva alla sua entrata in vigore, e per la loro intera durata, subordina la proponibilità della domanda di equa riparazione per l'irragionevole durata dei processi penali alla presentazione dell'istanza di accelerazione.

P.Q.M.

La Corte, visti l'art. 134 Cost. e legge n. 87 del 1953, art. 23, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento all'art. 117 Cost., comma 1, e ai parametri interposti dell'art. 6, par. 1, art. 13 e art. 46, par. 1 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 comma 2-quinquies lettera e) della legge n. 89/2001, come introdotto dall'art. 55 comma 1 lettera a) n. 2 del decreto-legge 22 giugno 2012 n. 83, convertito modificazioni dalla legge 7 agosto 2012 n. 134; dispone la sospensione del presente giudizio e ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti del giudizio di cassazione, al pubblico ministero presso questa Corte e al Presidente del Consiglio dei ministri; ordina, altresì, che l'ordinanza venga comunicata dal cancelliere ai Presidenti delle due Camere del Parlamento; dispone l'immediata trasmissione degli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte notificazioni e comunicazioni, alla Corte costituzionale.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio della Seconda sezione civile della Corte Suprema di Cassazione, in data 19 dicembre 2017.

Il Presidente: PETITTI

18C00077

N. 53

Ordinanza del 31 gennaio 2018 della Corte di cassazione nel procedimento civile promosso da Cocchi Giulietta contro Ministero della giustizia

Processo penale - Domanda di equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Omesso deposito, da parte dell'imputato, dell'istanza di accelerazione del processo nei trenta giorni successivi al superamento dei termini cui all'art. 2-bis della legge n. 89 del 2001 - Esclusione del riconoscimento dell'indennizzo.

- Legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), art. 2, comma 2-quinquies, lett. e), come introdotto dall'art. 55, comma 1, lett. a), n. 2, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

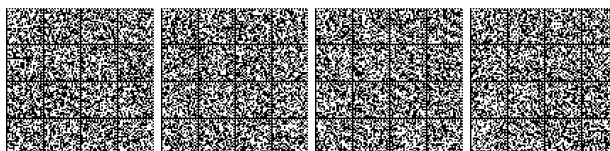
SECONDA SEZIONE CIVILE

composta dagli ill.mi sigg.ri Magistrati:

dott. Stefano Petitti - Presidente;
dott. Aldo Carrato - consigliere;
dott. Giuseppe Tedesco - consigliere;
dott. Rossana Giannaccari - consigliere;
dott. Mauro Criscuolo - rel. consigliere,

ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso 10952-2017 proposto da:

Cocchi Giulietta, domiciliata in Roma presso la cancelleria della Corte di cassazione, e rappresentata e difesa dagli avvocati Edore Campagnoli e Juri Monducci giusta procura in calce al ricorso; ricorrente;



Contro Ministero della giustizia 8018440587, elettivamente domiciliato in Roma, via Dei Portoghesi 12, presso l'Avvocatura generale dello Stato, che lo rappresenta e difende *ope legis*; controricorrente;
avverso il decreto della Corte d'appello di Ancona, depositato il 12 ottobre 2016;
udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 19 dicembre 2017 dal consigliere dott. Mauro Criscuolo;

Ragioni in fatto ed in diritto

1. Con ricorso depositato dinanzi alla Corte d'appello di Ancona in data 21 dicembre 2015, la ricorrente chiedeva la condanna del Ministero della giustizia all'equa riparazione per l'irragionevole durata del procedimento penale, in relazione al periodo dal 12 settembre 2006 allorchè veniva redatto un verbale di identificazione, rendendola edotta che nei suoi confronti erano in corso delle indagini per i reati di cui agli articoli 594 e 660 codice penale, sino alla data del 6 settembre 2015, quando diveniva irrevocabile la sentenza del Tribunale di Bologna che dichiarava la prescrizione del reato ascrittogli.

Con decreto del 29 febbraio 2016 il consigliere delegato della Corte d'appello accoglieva solo in parte la domanda, ritenendo che dovesse essere riconosciuta ai fini dell'equa riparazione la sola durata di anni 3, in quanto il periodo successivo all'11 settembre 2012 (data di entrata in vigore della legge n. 134 del 2012, che aveva introdotto l'art. 2, comma 2-*quinquies* lettera e)) non poteva essere computato non essendo stata presentata istanza di accelerazione.

Per l'effetto liquidava, per il solo ritardo maturato in epoca anteriore, la somma di € 1.500,00.

2. Avverso tale provvedimento proponeva opposizione Cocchi Giulietta e nella resistenza del Ministero, la Corte di appello in composizione collegiale, con decreto del 12 ottobre 2016, confermava il decreto opposto, ritenendo che a partire dell'11 settembre 2012 doveva trovare applicazione la novella di cui alla legge n. 134 del 2012, risultando quindi corretta la decisione impugnata nella parte in cui aveva limitato il diritto all'indennizzo al solo periodo anteriore, in assenza di una successiva presentazione dell'istanza di accelerazione.

3. Per la Cassazione di questo decreto il ricorrente ha proposto ricorso affidato ad un motivo.

L'intimato Ministero ha resistito con controricorso.

4. Con il motivo di ricorso si denuncia la violazione e falsa applicazione dell'art. 2, comma 2-*quinquies*, lettera e) della legge n. 89/2001, nonché dell'art. 11 delle preleggi.

Si sostiene che erroneamente i giudici di merito avrebbero ritenuto che alla data dell'11 settembre 2012 sussisteva l'onere per il ricorrente di depositare istanza di accelerazione del processo penale ancora pendente, in quanto a quella data era già maturato, in relazione alla diversa data in cui era stato reso edotto della sussistenza di un procedimento penale che lo vedeva come indagato, il termine di durata ragionevole del processo.

In assenza quindi di una norma transitoria, non era possibile imporre a pena di esclusione del diritto all'indennizzo, un adempimento che invece presuppone che il superamento dei termini di durata ragionevole intervenga in epoca successiva all'entrata in vigore della legge.

5. Ai sensi dell'art. 2, comma 2-*quinquies*, lettera e), della legge n. 89 del 2001, come introdotto dall'art. 55 del decreto-legge n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134 del 2012, «Non è riconosciuto alcun indennizzo: (...) e) quando l'imputato non ha depositato istanza di accelerazione del processo penale nei trenta giorni successivi al superamento dei termini cui all'art. 2-*bis*».

La disposizione *de qua*, in forza del medesimo art. 55, comma 2, si applica «ai ricorsi depositati a decorrere dal trentesimo giorno successivo a quello di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto», e postula che l'istanza di accelerazione venga presentata nel procedimento penale allorquando questo abbia appena superato la durata ragionevole stabilita dall'art. 2.

Successivamente, con la legge n. 208 del 2015, in vigore dal 1° gennaio 2016, il legislatore ha modificato la disciplina dell'equa riparazione, introducendo l'istituto dei rimedi preventivi quale condizione per la possibilità di proporre la domanda di equa riparazione (art. 1-*bis*, comma 2, della legge n. 89 del 2001, introdotto dalla citata legge n. 208 del 2015), ha abrogato l'art. 2, comma 2-*quinquies*, lettera e), prevedendo che «l'imputato e le altre parti del processo penale hanno diritto di depositare, personalmente o a mezzo di procuratore speciale, un'istanza di accelerazione almeno sei mesi prima che siano trascorsi i termini di cui all'art. 2, comma 2-*bis*» (art. 1-*ter*, comma 2, della legge n. 89 del 2001, introdotto dalla legge n. 208 del 2015), ma deve escludersi che la novella del 2015 sia applicabile alla vicenda in esame.



Ed, invero alla luce di quanto previsto dall'art. 6, comma 2-*bis* della legge n. 89/2001, sempre come modificato dalla legge n. 208/2015, che prevede che «Nei processi la cui durata al 31 ottobre 2016 ecceda i termini ragionevoli di cui all'art. 2, comma 2-*bis*, e in quelli assunti in decisione alla stessa data non si applica il comma 1 dell'art. 2», non è possibile invocare le conseguenze derivanti dal mancato esperimento dei rimedi preventivi.

5.1 L'individuazione di una diversa data di efficacia delle previsioni contenute nella legge n. 208/2015 risulta frutto di una precisa scelta del legislatore, finalizzata appunto ad impedire, in relazione al sistema dei rimedi preventivi, una penalizzazione della parte, di fatto impossibilitata a poter ottemperare a quanto previsto dalla legge stessa.

La previsione di un termine successivo di entrata in vigore della legge *de qua* impone poi di ritenere che anche l'effetto abrogante si ricolleggi, quanto alla valenza processuale dei rimedi preventivi, alla disposizione di cui all'art. 6, comma 2, palesandosi del tutto corretta la conclusione per la quale per i processi già assunti in decisione alla data del 31 ottobre 2016 ovvero per quelli che a tale data abbiano già superato il termine di durata ragionevole, trovi applicazione la disciplina di cui alla legge n. 134 del 2012, e con riferimento al caso in esame, la disposizione di cui all'art. 2, comma 2-*quinquies*, lettera *e*), che impone, a pena di esclusione del diritto all'indennizzo, di depositare apposita istanza di accelerazione nei trenta giorni successivi alla scadenza del termine di durata ragionevole, ove intervenuta in data successiva all'entrata in vigore della stessa legge n. 134/2012.

5.2 Facendo quindi applicazione della previsione di cui all'art. 2, comma 2-*quinquies*, lettera *e*), della legge n. 89 del 2001, come introdotto dall'art. 55 del decreto-legge n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134 del 2012, dovrebbe pervenirsi al rigetto del ricorso, in quanto, impregiudicato il diritto all'indennizzo maturato per il periodo anteriore all'entrata in vigore della norma, si è ritenuta preclusa, conformemente alla disposizione in esame, la sola indennizzabilità del ritardo successivamente maturato in assenza di presentazione di un'istanza di accelerazione nei trenta giorni dalla data di efficacia della novella.

6. Tuttavia si impongono alcune considerazioni in merito all'effettiva utilità di tale istanza, che sollecitano una riflessione sulla medesima legittimità del sistema dei rimedi in esame e specificamente dell'istanza di accelerazione, e che inducono a verificare la compatibilità costituzionale del sistema introdotto dal legislatore, occorrendo altresì confrontarsi con i principi Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

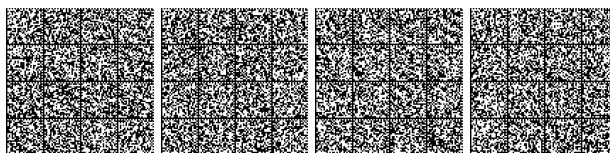
7. Ritiene il Collegio rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quinquies*, lettera *e*), della legge n. 89 del 2001, come introdotto dall'art. 55 del decreto-legge n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134 del 2012.

7.1 Nel caso di specie — quanto alla rilevanza della questione di legittimità costituzionale — essendo stata proposta la domanda di equa riparazione nel dicembre del 2015, relativamente ad un processo penale che aveva già superato il termine di durata ragionevole in epoca anteriore all'entrata in vigore della norma in esame, ma richiedendosi anche il ristoro del pregiudizio conseguente alla protrazione della durata del processo per il periodo successivo, si rinvia a quanto esposto ai punti 5. e 5.1 che precedono, risultando quindi evidente che la domanda proposta è soggetta, per il ritardo successivo alla sua introduzione, all'applicazione della norma in questione, della cui legittimità costituzionale, nei termini innanzi prospettati, si deve dubitare alla stregua dei più recenti approdi della giurisprudenza della Corte EDU.

7.2. Ed, invero, reputa il Collegio che debbano essere in massima parte condivise ed estese alla vicenda qui in esame le riflessioni che hanno di recente portato questa Corte a sollevare analoga questione di legittimità costituzionale delle previsioni in tema di istanza di prelievo (*cf.* *ex multis* Cassazione n. 28403/2017) nella parte in cui la sua mancata presentazione condiziona l'accoglimento della domanda di equa riparazione.

La Corte europea dei diritti dell'uomo, con la sentenza nel caso Daddi contro Italia (n. 15476/09 del 2 giugno 2009), pur dichiarando il ricorso inammissibile per il mancato esperimento del rimedio giurisdizionale interno, aveva però preannunciato che una prassi interpretativa ed applicativa del decreto-legge n. 112 del 2008, art. 54, comma 2, in tema di istanza di prelievo, che avesse avuto per effetto quello di opporsi all'ammissibilità dei ricorsi *ex lege* Pinto relativi alla durata di un processo amministrativo conclusosi prima del 25 giugno 2008, solo in quanto non fosse stata presentata un'istanza di prelievo, avrebbe potuto essere di natura tale da esonerare i ricorrenti interessati dall'obbligo di esperire il rimedio interno; e che lo stesso sarebbe valso per quanto riguardava i procedimenti ancora pendenti in cui la fissazione d'urgenza dell'udienza fosse stata richiesta solo dopo l'entrata in vigore della disposizione in questione. In questi casi, aveva concluso la Corte europea dei diritti dell'uomo, non si sarebbe potuto escludere che la norma, interpretata dai giudici nazionali nel senso di escludere dalla determinazione della durata soggetta a indennizzo i periodi anteriori al 25 giugno 2008, avrebbe privato sistematicamente alcune categorie di ricorrenti della possibilità di ottenere una riparazione adeguata e sufficiente.

Più di recente, con la sentenza emessa nel caso Olivieri contro Italia del 22 febbraio 2016 (ricorsi nn. 17708/12, 17717/12, 17729/12 e 22994), in una fattispecie relativa a giudizi amministrativi iniziati nel 1990, e per i quali era stata presentata la nuova istanza di fissazione dell'udienza ai sensi della legge n. 205 del 2000, art. 9, comma 2, ma non



anche l'istanza di prelievo, il che aveva determinato l'inammissibilità del ricorso per equa riparazione, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha affrontato in maniera diretta il problema dell'effettività dell'istanza nazionale ex legge n. 89 del 2001 soggetta alla condizione di proponibilità del decreto-legge n. 112 del 2008, art. 54, comma 2.

Ed esaminando diacronicamente tale disposizione, fino al suo ultimo testo scaturito dalle modifiche apportate dal decreto legislativo n. 104 del 2010, ha convertito in critica espressa e consapevole la riserva formulata con la sentenza resa nel caso Daddi.

La Corte europea ha così affermato: *a)* che né dal contenuto della norma né dalla relativa prassi giudiziaria si evince che l'istanza di prelievo possa efficacemente accelerare la decisione in merito alla causa sottoposta all'esame del tribunale; *b)* che la condizione di ammissibilità di un ricorso «Pinto» previsto dalla legge n. 112 del 2008, art. 54, comma 2 risulta essere una condizione formale che produce l'effetto di ostacolare l'accesso alla procedura interna; *c)* che l'inammissibilità automatica dei ricorsi per equa riparazione, basata unicamente sul fatto che i ricorrenti non abbiano presentato l'istanza di prelievo, priva questi ultimi della possibilità di ottenere una riparazione adeguata e sufficiente.

E, richiamata la propria giurisprudenza sul principio di effettività della tutela giurisdizionale, nel senso che è effettivo il rimedio interno se permette di evitare che si verifichi o si protragga la violazione dedotta o se permette di fornire all'interessato una riparazione adeguata per tutte le violazioni che si siano già verificate, ha concluso nel senso che «la procedura per lamentare la durata eccessiva di un giudizio dinanzi al giudice amministrativo, risultante dalla lettura del decreto-legge n. 112 del 2008, art. 54, comma 2 in combinato disposto con la legge Pinto, non possa essere considerata un ricorso effettivo ai sensi dell'art. 13 della Convenzione».

7.3 Ancorchè riferito alla disciplina dell'istanza di prelievo, reputa il Collegio che le considerazioni espresse in ordine alla necessità che il rimedio interno possa essere ritenuto «effettivo» solo se permette di evitare che si verifichi o si protragga la violazione dedotta o se permette di fornire all'interessato una riparazione adeguata per tutte le violazioni che si siano già verificate, si estendano anche all'istanza di accelerazione che qui viene in discussione.

Va, infatti, rilevato che l'indirizzo espresso dalla citata sentenza Olivieri contro Italia, in punto di valutazione dell'effettività del rimedio interno, pur non avendo ricevuto l'avallo della Grand Chambre, può ritenersi ormai adeguatamente consolidato, in quanto costituisce il logico e preannunciato sviluppo del principio già espresso nella sentenza sul caso Daddi; è stato adottato all'unanimità; non presenta alcuna attitudine innovativa rispetto alla tecnica dell'interpretazione convenzionale fin qui seguita.

Inoltre, pur concernendo, come detto, una fattispecie diversa da quella in esame nella presente controversia, si connota per la generalità delle affermazioni rese, come idoneo ad orientare l'interpretazione delle diverse norme in tema di rimedi interni, collocandosi coerente nel solco della giurisprudenza di detta Corte europea sul principio di effettività.

7.4 Con specifico riferimento all'istanza di accelerazione del processo penale di cui all'art. 2, comma 2-*quinquies*, lettera *e)* della legge n. 89/2001, risulta evidente che la previsione di un siffatto strumento sollecitatorio non sospende né differisce il dovere dello Stato di dare corso al procedimento e, dopo l'esercizio dell'azione penale, al processo, in caso di omesso esercizio dello stesso, né implica il trasferimento sul ricorrente della responsabilità per il superamento del termine ragionevole per la definizione del giudizio, salva restando la valutazione del comportamento della parte al solo fine dell'apprezzamento della entità del lamentato pregiudizio (così, e per tutte, S.U. n. 28507/05).

Risulta quindi evidente, in assenza di previsioni da parte del legislatore di strumenti, anche di tipo ordinamentale, che correlino alla proposizione dell'istanza di accelerazione *de qua*, una differente considerazione della vicenda processuale, al fine di assicurare una tendenziale sollecita definizione, che la previsione normativa in esame si risolva nell'imporre al ricorrente di prenotare gli effetti della riparazione per l'irragionevole durata del processo e peraltro in un momento in cui (dovendo essere presentata nei trenta giorni successivi al superamento del termine di durata ragionevole) il ritardo non ha ancora assunto un'entità tale da legittimare la richiesta indennitaria (tenuto conto di quanto disposto dall'art. 2-*bis*, comma 1 della stessa legge n. 89/2001, che prevede che il ritardo per essere indennizzato debba eccedere una frazione dell'anno superiore a sei mesi).

7.5 Se per la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo il rimedio interno deve garantire o la durata ragionevole del giudizio o l'adeguata riparazione della violazione del precetto convenzionale, sicché ogni ostacolo che vi si frapponga rende non effettivo il rimedio stesso, essendo quindi necessario che sia efficacemente sollecitatorio, l'istanza di accelerazione non garantisce alcun effetto siffatto, ma risulta puramente dichiarativa di un interesse altrimenti già presente nel processo ed avente copertura costituzionale.

8. In assenza della possibilità di un'interpretazione convenzionalmente orientata di tale norma che non si traduca nella sua sostanziale e intera disapplicazione, essendo contraddittoria la stessa configurazione dell'istanza di accelerazione quale condizione d'accesso all'istanza indennitaria, anche in relazione all'indennizzo dell'ulteriore ritardo nella definizione del processo, successivo all'entrata in vigore della norma, così come configurata dal legislatore, ne discende la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionalità dell'art. 2, comma 2-*quinquies*,



lettera e) della legge n. 89/2001, come introdotto dall'art. 55, comma 1, lettera a) n. 2 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, per contrasto con l'art. 117 Cost., comma 1, in relazione all'art. 6, par. 1, art. 13 e art. 46, par. 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nella parte in cui, relativamente ai giudizi penali in cui il termine di durata ragionevole di cui all'art. 2-bis della legge n. 89/2001 sia superato in epoca successiva alla sua entrata in vigore, e per la loro intera durata, subordina la proponibilità della domanda di equa riparazione per l'irragionevole durata dei processi penali alla presentazione dell'istanza di accelerazione.

P.Q.M.

La Corte, visti l'art. 134 Cost. e legge n. 87 del 1953, art. 23, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento all'art. 117 Cost., comma 1, e ai parametri interposti dell'art. 6, par. 1, art. 13 e art. 46, par. 1 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-quinquies, lettera e) della legge n. 89/2001, come introdotto dall'art. 55, comma 1, lettera a) n. 2 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 134;

dispone la sospensione del presente giudizio e ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti del giudizio di cassazione, al pubblico ministero presso questa Corte e al Presidente del Consiglio dei ministri;

ordina, altresì, che l'ordinanza venga comunicata dal cancelliere ai presidenti delle due Camere del Parlamento; dispone l'immediata trasmissione degli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte notificazioni e comunicazioni, alla Corte costituzionale.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio della Seconda Sezione civile della Corte suprema di cassazione, in data 19 dicembre 2017.

Il Presidente: PETITTI

18C00078

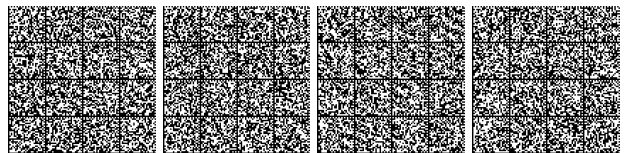
LEONARDO CIRCELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2018-GUR-013) Roma, 2018 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

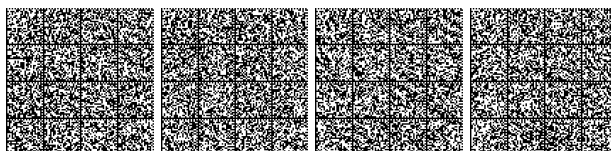
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

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

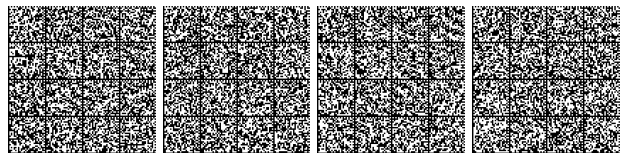
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)

validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

	<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
Tipo A Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)*</i>	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)*</i>	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)*</i>	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)*</i>	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i>	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, concorsi, prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

*(di cui spese di spedizione € 129,11)**
*(di cui spese di spedizione € 74,42)**

- annuale € **302,47**
- semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

*(di cui spese di spedizione € 40,05)**
*(di cui spese di spedizione € 20,95)**

- annuale € **86,72**
- semestrale € **55,46**

Prezzi di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ 190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ 180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 4,00

