

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 154° - Numero 28

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

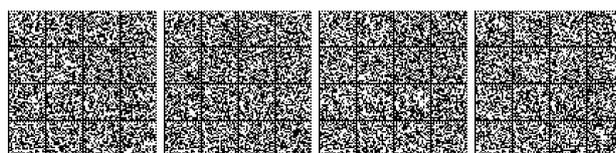
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 10 luglio 2013

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, 1027 - 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. 170. Sentenza 1° - 4 luglio 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Fallimento e procedure concorsuali - Nuova disciplina del privilegio - Riconoscimento del privilegio ai crediti dello Stato derivanti dall'IRES (imposta sui redditi delle società) e da sanzioni tributarie relative a determinate imposte dirette - Applicazione retroattiva - Ricollocazione in sede privilegiata dei crediti erariali ammessi al chirografo in uno stato passivo esecutivo già divenuto definitivo - Favore per le pretese economiche dello Stato in danno delle concorrenti aspettative delle parti private, con pregiudizio della tutela dell'affidamento legittimo e della certezza delle situazioni giuridiche, in assenza di motivi imperativi di interesse generale costituzionalmente rilevanti - Violazione dei principi di ragionevolezza e uguaglianza - Violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli di diritto internazionale, in relazione all'art. 6 della CEDU - Illegittimità costituzionale.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 23, comma 37, ultimo periodo, e comma 40.
- Costituzione, artt. 3, primo e secondo comma, e 117, primo comma; convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, art. 6.

Pag. 1

N. 171. Sentenza 1° - 4 luglio 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Norme della Regione Liguria - Proroga automatica delle concessioni per il demanio marittimo a favore del soggetto già titolare della concessione, senza alcuna determinazione della durata temporale - Disparità di trattamento tra operatori economici in violazione dei principi della concorrenza e della libertà di stabilimento - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Liguria 30 luglio 2012, n. 24, art. 1.
- Costituzione, art. 117, primo comma, e secondo comma, lettera e); direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE, art. 12, comma 2.

Pag. 8

N. 172. Sentenza 1° - 4 luglio 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

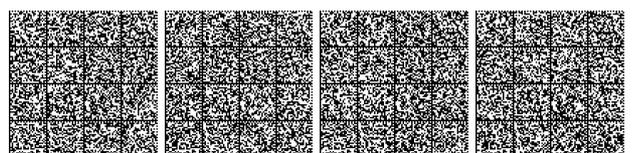
Straniero - Norme della Provincia di Trento - Tutela delle persone non autosufficienti - Assegno di cura - Necessario possesso della titolarità della carta di soggiorno - Mancanza di correlazione tra il requisito richiesto e la situazione di bisogno della persona non autosufficiente - Violazione del canone di ragionevolezza - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento degli ulteriori profili di censura.

- Legge della Provincia di Trento 24 luglio 2012, n. 15, art. 9, comma 1.
- Costituzione, art. 3 (art. 117, quarto comma; statuto della Regione Trentino Alto-Adige, art. 8, numero 25).

Straniero - Norme della Provincia di Trento - Tutela delle persone non autosufficienti - Assegno di cura - Necessario possesso del requisito della residenza da almeno tre anni continuativi nel territorio provinciale - Mancanza di correlazione tra il requisito richiesto e la situazione di bisogno della persona non autosufficiente - Violazione del canone di ragionevolezza - Illegittimità costituzionale parziale - Assorbimento degli ulteriori profili di censura.

- Legge della Provincia di Trento 24 luglio 2012, n. 15, art. 9, comma 1, lettera a).
- Costituzione, art. 3 (art. 117, quarto comma; statuto della Regione Trentino Alto-Adige, art. 8, numero 25).

Pag. 12



N. 173. Ordinanza 1° - 4 luglio 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sanità pubblica - Piano di rientro dal disavanzo sanitario della Regione Abruzzo - Previsione che il Commissario *ad acta* dia esecuzione al programma operativo per l'esercizio 2010, ferma restando la validità degli atti e dei provvedimenti già adottati e la salvezza degli effetti e dei rapporti giuridici sorti sulla base della sua attuazione - Asserita violazione del principio di uguaglianza, dei diritti di azione e difesa in giudizio, del principio di tutela giurisdizionale, della competenza regionale in materia di organizzazione sanitaria e di tutela della salute, dei principi costituzionali sui poteri sostitutivi del Governo, dei principi costituzionali sulla formazione degli atti legislativi, del vincolo di osservanza degli obblighi internazionali derivanti dalla CEDU - Difetto di plausibile motivazione in ordine alla rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 17, comma 4, lettera c).
- Costituzione, artt. 3, 24, 72, 73, terzo comma, 103, 113, 117, primo e terzo comma, e 120; convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6.

Pag. 18

N. 174. Ordinanza 1° - 4 luglio 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Costituzione in giudizio del convenuto - Termine di venti giorni precedenti l'udienza di comparizione fissata nell'atto di citazione - Differimento automatico dell'udienza stessa ai sensi dell'art. 168-bis, comma quarto, cod. proc. civ. - Omessa previsione che il termine di venti giorni decorra dalla data di effettiva celebrazione della prima udienza - Asserita violazione del principio di ragionevolezza - Asserita violazione del principio del giusto processo e di parità delle parti - Questione già dichiarata manifestamente infondata - Manifesta infondatezza.

- Codice di procedura civile, art. 166.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

Pag. 26

N. 175. Ordinanza 1° - 4 luglio 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Carenza di motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza della questione - Manifesta inammissibilità.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-bis.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10 e 27.

Pag. 31

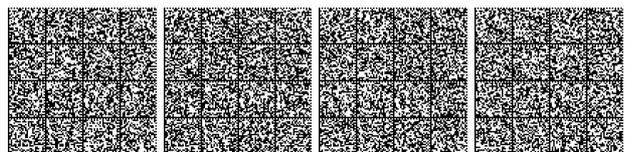
N. 176. Ordinanza 1° - 4 luglio 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Maso chiuso - Norme della Provincia di Bolzano - Scioglimento del maso - Proposizione in sede amministrativa delle domande di scioglimento anche in pendenza del giudizio di assunzione, ovvero spettanza di tale decisione al giudice investito del procedimento d'assunzione - Omessa previsione - Inesistenza di soluzioni costituzionalmente imposte - Scelte di sistema spettanti alla discrezionalità del legislatore - Manifesta inammissibilità della questione.

- Legge della Provincia di Bolzano 28 novembre 2001, n. 17, art. 13, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 24, 42 e 97.

Pag. 33



N. 177. Ordinanza 1° - 4 luglio 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Regioni in genere - Norme della Regione Campania - Consiglieri regionali - Condanna non definitiva per il delitto di cui all'art. 416-bis del codice penale (associazione di tipo mafioso) - Sospensione di diritto dalla carica fino alla sentenza definitiva - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata - Questione divenuta priva di oggetto - Manifesta inammissibilità.

- Legge della Regione Campania 11 ottobre 2011, n. 16, art. 1.
- Costituzione, artt. 2, 3, primo comma, 51, primo comma, e 117, secondo comma, lettera h).

Pag. 38

N. 178. Sentenza 1° - 4 luglio 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente (tutela dell') - Norme della Regione Liguria - Verifica di assoggettabilità a valutazione ambientale strategica - Previsione che piani e programmi e loro modifiche minori che hanno ad oggetto l'uso di piccole aree a livello locale sono soggetti a procedura di verifica di assoggettabilità a VAS nei casi indicati nell'allegato A, in quanto aventi potenziali effetti sull'ambiente - Introduzione di casi di esonero dalla procedura di verifica di assoggettabilità a VAS in contrasto con la disciplina statale e con riduzione del livello di tutela ambientale - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale in parte qua.

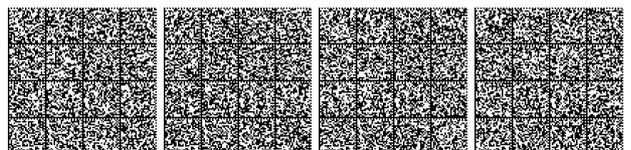
- Legge della Regione Liguria 10 agosto 2012, n. 32, art. 3, comma 2, e allegato A, numeri 4, 5, 6 e 7.
- Costituzione, art. 117, primo e secondo comma, lettera s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, artt. 6, comma 3, e 12; direttiva 27 giugno 2001, n. 2001/42/CE, art. 3, paragrafo 3.

Ambiente (tutela dell') - Norme della Regione Liguria - Verifica di assoggettabilità a valutazione ambientale strategica (VAS) - Previsione che fra i piani e programmi e loro modifiche minori che hanno ad oggetto l'uso di piccole aree a livello locale sono sicuramente soggetti a procedura di verifica di assoggettabilità a VAS quelli indicati nell'allegato A in quanto aventi potenziali effetti sull'ambiente - Norma sopravvenuta avente contenuto sostanzialmente analogo alla previgente, già dichiarata illegittima - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Liguria 4 febbraio 2013, n. 1, art. 1.
- Costituzione, art. 117, primo e secondo comma, lettera s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, artt. 6, comma 3, e 12; direttiva 27 giugno 2001, n. 2001/42/CE, art. 3, paragrafo 3.

Ambiente (tutela dell') - Norme della Regione Liguria - Procedura di verifica preordinata ad accertare la necessità di espletare la valutazione di impatto ambientale (VIA) - Previsione che una copia integrale della documentazione inerente alle istanze per la verifica di assoggettabilità a VIA sia depositata presso i Comuni interessati - Omessa previsione che sia dato avviso della trasmissione nell'albo pretorio degli stessi Comuni - Contrasto con la normativa statale sulla disciplina dell'avviso dell'avvenuta trasmissione della richiesta - Limitazione della pubblicità con riduzione del livello di tutela ambientale - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge della Regione Liguria 30 dicembre 1998, n. 38, art. 10, comma 1-bis, primo periodo, inserito dall'art. 18, comma 2, della legge della Regione Liguria 10 agosto 2012, n. 32, e modificato dall'art. 2, comma 1, della legge della Regione Liguria 4 febbraio 2013, n. 1.
- Costituzione, art. 117 secondo comma, lettera s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, art. 20, comma 2, primo periodo.



Ambiente (tutela dell') - Norme della Regione Liguria - Procedura di verifica preordinata ad accertare la necessità di espletare la valutazione di impatto ambientale (VIA) - Previsione che l'esito della procedura, comprese le motivazioni, è pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione, nonché sul sito *web* della Regione - Contrasto con la normativa statale che prevede che l'esito della procedura sia pubblicato in forma integrale sul sito *web* della Regione - Limitazione della pubblicità con riduzione del livello di tutela ambientale - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge della Regione Liguria 30 dicembre 1998, n. 38, art. 10, comma 5, nel testo sostituito dall'art. 18, comma 4, della legge della Regione Liguria 10 agosto 2012, n. 32.
- Costituzione, art. 117 secondo comma, lettera s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, art. 20, comma 7.

Pag. 41

N. 179. Sentenza 1° - 5 luglio 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Sanzioni sostitutive delle pene detentive o pecuniarie - Lavoro di pubblica utilità - Previsione che l'attività venga svolta nell'ambito della Provincia in cui risiede il condannato - Irragionevolezza dell'automatismo che vincola lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità al territorio della Provincia di residenza - Violazione del principio della finalità rieducativa della pena - Necessità di introdurre la previsione "Se il condannato lo richiede, il giudice può ammetterlo a svolgere il lavoro di pubblica utilità fuori dall'ambito della provincia in cui risiede" - Illegittimità costituzionale parziale - Assorbimento di ulteriore profilo.

- Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, art. 54, comma 3.
- Costituzione, artt. 3 e 27 (art. 29).

Pag. 49

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 159. Ordinanza del Tribunale di Brescia del 10 maggio 2013.

Processo penale - Misure cautelari - Arresti domiciliari - Non concedibilità della misura a chi sia stato condannato per il reato di evasione nei cinque anni precedenti al fatto per il quale si procede - Decorrenza del termine dalla sentenza di condanna anziché dalla data di commissione del reato di evasione - Disparità di trattamento di casi identici a seconda del diverso tempo di definizione del processo - Irragionevolezza - Violazione del principio della finalità rieducativa della pena - Violazione del principio della ragionevole durata del processo.

- Codice di procedura penale, art. 284, comma 5-bis.
- Costituzione, artt. 3, 27 e 111.

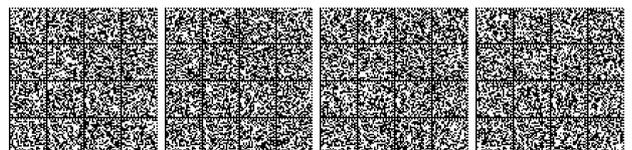
Pag. 59

N. 160. Ordinanza del Tribunale di Lucca del 12 febbraio 2013.

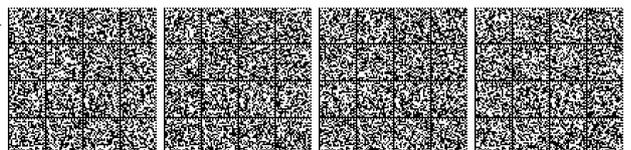
Trasporto - Trasporto di merci su strada - Corrispettivo dovuto al vettore qualora il contratto non sia stipulato in forma scritta - Determinazione in misura non inferiore alla sommatoria dei costi di esercizio, sia generali (inclusi i c.d. costi di sicurezza) che di carburante, stabiliti, per classe di appartenenza del veicolo, dall'Osservatorio sulle attività di trasporto - Denunciata introduzione di una tariffa minima per i trasporti nazionali, dichiaratamente finalizzata a tutelare la sicurezza stradale - Restrizione della libertà di iniziativa economica e della libertà di concorrenza - Violazione del principio di ragionevolezza - «Discriminazione a rovescio» derivante dall'inapplicabilità del sistema tariffario ai trasporti nazionali di cabotaggio, disciplinati dal diritto comunitario (Regolamento CE n. 1072/2009 del Parlamento europeo) - Conseguente violazione del principio di uguaglianza.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 83-bis, commi 1, 2, 6, 7 e 8.
- Costituzione, artt. 3 e 41, primo comma.

Pag. 63



- N. 161. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte del 24 aprile 2013.
Gioco e scommesse - Limitazione dell'uso degli apparecchi da gioco di cui al comma 6 dell'art. 110 del Regio Decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del T.U. delle leggi di pubblica sicurezza) - Mancata previsione di principi normativi nella disciplina dell'ordinamento degli enti locali e del potere dei Comuni di adottare atti normativi o provvedimenti volti a limitare l'uso degli apparecchi da gioco sopra menzionati per contrastare la cosiddetta «ludopatia» - Violazione del principio della tutela del diritto alla salute - Lesione delle funzioni amministrative dei Comuni.
- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, artt. 42 e 50, comma 7.
 - Costituzione, artt. 3 e 118. Pag. 68
- N. 162. Ordinanza del Tribunale di Melfi del 28 febbraio 2013.
Edilizia e urbanistica - Edilizia residenziale pubblica - Norme della Regione Basilicata - Provvedimento di rilascio dell'alloggio occupato *sine titulo* emesso dal legale rappresentante dell'Ente gestore - Prevista efficacia di titolo esecutivo, senza graduazioni o proroghe nei confronti dell'assegnatario e di chiunque occupi l'alloggio - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di giurisdizione e norme processuali.
- Legge della Regione Basilicata 18 dicembre 2007, n. 24, art. 34, comma 2.
 - Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. l). Pag. 74
- N. 163. Ordinanza del Tribunale di Voghera del 7 marzo 2012.
Disabile - Discendente di secondo grado convivente - Diritto al congedo straordinario per l'assistenza - Mancata previsione - Violazione di diritto fondamentale della persona - Lesione del principio di uguaglianza - Violazione del principio di tutela della salute - Richiamo alle sentenze della Corte costituzionale nn. 19/2009, 158/2007 e 233/2005.
- Decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, art. 42, comma 5.
 - Costituzione, artt. 2, 3 e 32. Pag. 77
- N. 164. Ordinanza del Tribunale Amministrativo regionale di Calabria dell'11 aprile 2013.
Giustizia amministrativa - Riordino del processo amministrativo - Controversie attribuite alla giurisdizione del giudice amministrativo derivanti dall'applicazione del Titolo II del libro III del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, relativo all'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata - Devoluzione alla competenza inderogabile del T.A.R. Lazio - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo della ragionevolezza - Incidenza sul diritto di azione e di difesa in giudizio - Violazione del principio del giudice naturale - Violazione del principio di ragionevole durata del processo - Lesione del principio di pari dignità degli organi di giustizia amministrativa di primo grado.
- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, art. 135, comma 1, lett. p), e art. 14.
 - Costituzione, artt. 3, 24, 25, 111 e 125.
- Subordinatamente: Giustizia amministrativa - Riordino del processo amministrativo - Competenza territoriale dei Tribunali amministrativi regionali - Competenza territoriale funzionale inderogabile del T.A.R. Lazio per le controversie indicate dall'art. 135 del d.lgs. n. 104 del 2010 e dalla legge - Disciplina del rilievo dell'incompetenza - Disciplina del regolamento di competenza - Eccesso di delega.**
- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, artt. 13, 14, 15 e 16.
 - Costituzione, art. 76. Pag. 80



N. 165. Ordinanza del Tribunale di Cosenza del 31 maggio 2010.

Fallimento e procedure concorsuali - Fallimento privo di fondi - Anticipazione di spese da parte dell'erario - Possibilità di porre a carico dell'erario le spese necessarie in relazione a situazioni che richiedono da parte della curatela fallimentare il compimento di atti di gestione e di manutenzione dei beni appresi all'attivo della procedura «e soprattutto in relazione ad interventi necessitati, se non imposti, da altre norme dell'ordinamento» (quali le fattispecie incriminatrici di natura omissiva riconducibili ai reati di cui all'art. 674 c.p. ed all'art. 256, comma 2, del codice dell'ambiente) - Omessa previsione - Conseguente impossibilità per il curatore di procedere, nella specie, ad intervento di bonifica ambientale - Contrasto con il canone della ragionevolezza, «sotto il profilo della intrinseca incoerenza, contraddittorietà e illogicità rispetto al vigente ordinamento».

- D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, art. 146. Pag. 86



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 170

Sentenza 1° - 4 luglio 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Fallimento e procedure concorsuali - Nuova disciplina del privilegio - Riconoscimento del privilegio ai crediti dello Stato derivanti dall'IRES (imposta sui redditi delle società) e da sanzioni tributarie relative a determinate imposte dirette - Applicazione retroattiva - Ricollocazione in sede privilegiata dei crediti erariali ammessi al chirografo in uno stato passivo esecutivo già divenuto definitivo - Favore per le pretese economiche dello Stato in danno delle concorrenti aspettative delle parti private, con pregiudizio della tutela dell'affidamento legittimo e della certezza delle situazioni giuridiche, in assenza di motivi imperativi di interesse generale costituzionalmente rilevanti - Violazione dei principi di ragionevolezza e uguaglianza - Violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli di diritto internazionale, in relazione all'art. 6 della CEDU - Illegittimità costituzionale.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 23, comma 37, ultimo periodo, e comma 40.
- Costituzione, artt. 3, primo e secondo comma, e 117, primo comma; convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, art. 6.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco GALLO;

Giudici: Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 23, commi 37, ultimo periodo, e 40, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, promosso dal giudice delegato presso la sezione fallimentare del Tribunale di Firenze, nel procedimento relativo al Fallimento Macchine Utensili s.r.l., con ordinanza del 17 luglio 2012, iscritta al n. 288 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 1, prima serie speciale, dell'anno 2013.

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

udito nella camera di consiglio dell'8 maggio 2013 il Giudice relatore Marta Cartabia.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza emessa il 16 luglio 2012 e depositata il 17 luglio 2012 (iscritta al n. 288 del registro ordinanze 2012), il giudice delegato presso la sezione fallimentare del Tribunale di Firenze ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2752, primo comma, del codice civile, «in combinato disposto coll'art. 23, commi 37 e 40», del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, per violazione degli artt. 3, primo e secondo comma, 117, primo comma, della Costituzione e 6 della Convenzione europea 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 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952), in seguito indicata come CEDU.

2.- Il Giudice rimettente premette che, nella procedura concorsuale relativa al fallimento di Macchine Utensili s.r.l., a seguito di conforme istanza del creditore Equitalia Centro s.p.a., il curatore fallimentare ha chiesto che il giudice delegato autorizzasse la ricollocazione al privilegio del credito di euro 11.538,90, per sanzioni relative ad imposte dirette, già ammesso al chirografo all'udienza 5 marzo 2009 di verifica dello stato passivo, in quanto il credito risulta essere assistito da privilegio generale mobiliare ai sensi dell'art. 2752, primo comma, cod. civ., come modificato dall'art. 23, comma 37, del decreto-legge n. 98 del 2011, come successivamente convertito in legge.

Nel testo in vigore prima della modifica, l'art. 2752, primo comma, cod. civ. prevedeva che: «Hanno privilegio generale sui mobili del debitore i crediti dello Stato per l'imposta sul reddito delle persone fisiche, per l'imposta sul reddito delle persone giuridiche, per l'imposta regionale sulle attività produttive e per l'imposta locale sui redditi, diversi da quelli indicati nel primo comma dell'art. 2771, iscritti nei ruoli resi esecutivi nell'anno in cui il concessionario del servizio di riscossione procede o interviene nell'esecuzione e nell'anno precedente».

L'art. 23, comma 37, del decreto-legge n. 98 del 2011 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2011, ha stabilito che: «Al comma 1 dell'articolo 2752 del codice civile, le parole: “per l'imposta sul reddito delle persone fisiche, per l'imposta sul reddito delle persone giuridiche, per l'imposta regionale sulle attività produttive e per l'imposta locale sui redditi, diversi da quelli indicati nel primo comma dell'articolo 2771, iscritti nei ruoli resi esecutivi nell'anno in cui il concessionario del servizio di riscossione procede o interviene nell'esecuzione e nell'anno precedente” sono sostituite dalle seguenti: “per le imposte e le sanzioni dovute secondo le norme in materia di imposta sul reddito delle persone fisiche, imposta sul reddito delle persone giuridiche, imposta sul reddito delle società, imposta regionale sulle attività produttive ed imposta locale sui redditi”. La disposizione si osserva anche per i crediti sorti anteriormente all'entrata in vigore del presente decreto».

L'art. 23, comma 40, del medesimo decreto-legge n. 98 del 2011 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2011, ha poi previsto che: «I titolari di crediti privilegiati, intervenuti nell'esecuzione o ammessi al passivo fallimentare in data anteriore alla data di entrata in vigore del presente decreto, possono contestare i crediti che, per effetto delle nuove norme di cui ai precedenti commi, sono stati anteposti ai loro crediti nel grado del privilegio, valendosi, in sede di distribuzione della somma ricavata, del rimedio di cui all'articolo 512 del codice di procedura civile, oppure proponendo l'impugnazione prevista dall'articolo 98, comma 3, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, nel termine di cui all'articolo 99 dello stesso decreto».

Ha rilevato il giudice rimettente che, a seguito delle citate modifiche normative, il privilegio, che prima assieva solo le imposte dovute per l'anno in corso al tempo del fallimento e per l'anno antecedente, è stato esteso anche all'IRES (imposta sui redditi di società) e alle sanzioni, senza limiti temporali e con applicazione retroattiva.

2.1.- Il giudice delegato ha ritenuto di essere legittimato a sollevare la questione di legittimità costituzionale, in quanto organo dotato del potere decisorio di modifica dello stato passivo divenuto esecutivo, in conformità alle previsioni dell'art. 23, comma 40, del decreto-legge n. 98 del 2011 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2011.

2.2.- Lo stesso giudice ha poi considerato rilevante la questione, posto che, in caso di applicazione della norma impugnata, la ricorrente Equitalia Centro s.p.a. otterrebbe l'intera liquidazione del suo credito, anziché di una sua parte in concorso con gli altri creditori chirografari.

2.3.- Il rimettente ha, quindi, ritenuto la questione non manifestamente infondata, considerato che la retroattività della norma fondante il privilegio del credito erariale, originariamente chirografo, e l'appostazione in grado diverso e pziore di un credito già ammesso allo stato passivo dichiarato esecutivo, violerebbero l'art. 3 Cost. e l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 6 della CEDU.

In particolare, il rimettente ha osservato che, in forza dei principi stabiliti dalla Corte costituzionale (sentenza n. 78 del 2012), la retroattività della legge, per essere legittima, deve trovare la propria giustificazione in difficoltà interpre-



tative del testo o in motivi di interesse generale preminente: ciò anche in applicazione dell'art. 6 della CEDU come interpretata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. Nel caso di specie, invece, la retroattività sarebbe giustificata esclusivamente dall'interesse economico dello Stato all'esazione fiscale e non sussisterebbero, quindi, i presupposti per considerare legittima l'applicazione retroattiva della disposizione fondante il privilegio.

Sotto altro profilo, il giudice ha rimarcato che l'intangibilità dei diritti quesiti e dei rapporti esauriti deve riconoscersi anche nel caso di diritti sorgenti da pronunce giurisdizionali assistite dalla irretrattabilità, qual è appunto l'accertamento del credito nello stato passivo dichiarato esecutivo. La circostanza, quindi, che l'art. 40, comma 1, della legge n. 111 del 2011 consenta di disattendere una decisione giurisdizionale con efficacia di giudicato, seppure "endo-fallimentare", violerebbe il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. e rappresenterebbe, altresì, un vulnus alla parità dei rapporti dei cittadini di fronte alla legge, ledendo la posizione dei creditori di grado inferiore e così violando il principio di uguaglianza sostanziale previsto dal medesimo art. 3 Cost.

3.- Con atto depositato in data 22 gennaio 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri è intervenuto nel giudizio, chiedendo che il ricorso venga dichiarato inammissibile o che venga dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale.

3.1.- Ad avviso dello Stato, infatti, la novità introdotta dalla legge impugnata consisterebbe nell'eliminazione del limite temporale di un anno, a decorrere dall'esecutività dei ruoli, originariamente previsto per il privilegio sul credito erariale. Il legislatore si sarebbe, dunque, limitato ad eliminare questa discriminazione in negativo dei crediti erariali rispetto ad altri crediti privilegiati, tenendo conto della complessità delle procedure necessarie per portare ad esecuzione i crediti iscritti a ruolo. La norma transitoria, invece, non avrebbe precisato in alcun modo se la nuova disciplina si applichi ai crediti non ancora iscritti a ruolo o anche a quelli già iscritti da meno di un anno ovvero ancora ai crediti erariali già accertati con stato passivo dichiarato esecutivo.

Non essendo delimitato espressamente l'ambito di operatività della predetta norma transitoria, sarebbe quindi compito dell'interprete definirne la portata e, non avendo il rimettente esaminato le varie possibilità interpretative, il ricorso dovrebbe dichiararsi inammissibile per mancato esperimento di una interpretazione conforme a Costituzione.

Lo stesso giudice non avrebbe, poi, spiegato le ragioni per le quali la novità normativa dovrebbe superare anche il giudicato "endo-fallimentare" formatosi con l'approvazione dello stato passivo, con conseguente inammissibilità delle questioni sollevate per mancanza o insufficienza di motivazione sulla rilevanza.

3.2.- La difesa dello Stato evidenzia che, in ogni caso, non potrebbe neppure parlarsi di una vera e propria valenza retroattiva delle disposizioni impugnate, in relazione alla loro applicazione alle procedure fallimentari nelle quali sia stato dichiarato esecutivo lo stato passivo, ma che siano in corso alla data di entrata in vigore della nuova normativa. Infatti, la procedura fallimentare consente di far valere eventuali sopravvenienze, anche normative, sino alla sua chiusura con la ripartizione dell'attivo.

3.3.- Infine, anche se si volesse ritenere che le disposizioni oggetto della questione di legittimità costituzionale abbiano effetto retroattivo, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato sussisterebbero comunque a loro sostegno motivi imperativi di interesse generale, identificabili nella necessità di integrale riscossione dei crediti erariali per ottemperare agli impegni assunti in sede comunitaria (*rectius*, dell'Unione europea), come tali pienamente idonei a giustificare la predetta retroattività alla luce sia della giurisprudenza costituzionale, sia della giurisprudenza di Strasburgo.

Considerato in diritto

1.- Il giudice delegato presso la sezione fallimentare del Tribunale di Firenze ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2752, primo comma, del codice civile, «in combinato disposto coll'art. 23, commi 37 e 40», del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, per violazione degli artt. 3, primo e secondo comma, 117, primo comma, della Costituzione e 6 della Convenzione europea 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 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952), in seguito indicata come CEDU.

Il giudice rimettente ritiene che le disposizioni impugnate, oltre ad innovare la disciplina del privilegio nell'ambito delle procedure fallimentari, prevedano anche l'applicazione retroattiva della stessa; ciò consentirebbe la ricollocazione in sede privilegiata dei crediti erariali derivanti da sanzioni relative ad imposte dirette, già ammessi al chirografo nello stato passivo esecutivo divenuto definitivo, in violazione dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza, di cui all'art. 3 Cost., oltre che dell'art. 6 della CEDU, come applicata dalla Corte europea.



In particolare, l'art. 23, comma 37, del decreto-legge n. 98 del 2011 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2011, ha stabilito che: «Al comma 1 dell'articolo 2752 del codice civile, le parole: “per l'imposta sul reddito delle persone fisiche, per l'imposta sul reddito delle persone giuridiche, per l'imposta regionale sulle attività produttive e per l'imposta locale sui redditi, diversi da quelli indicati nel primo comma dell'articolo 2771, iscritti nei ruoli resi esecutivi nell'anno in cui il concessionario del servizio di riscossione procede o interviene nell'esecuzione e nell'anno precedente” sono sostituite dalle seguenti: “per le imposte e le sanzioni dovute secondo le norme in materia di imposta sul reddito delle persone fisiche, imposta sul reddito delle persone giuridiche, imposta sul reddito delle società, imposta regionale sulle attività produttive ed imposta locale sui redditi”. La disposizione si osserva anche per i crediti sorti anteriormente all'entrata in vigore del presente decreto».

L'art. 23, comma 40, del medesimo decreto-legge n. 98 del 2011 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2011, ha poi previsto che: «I titolari di crediti privilegiati, intervenuti nell'esecuzione o ammessi al passivo fallimentare in data anteriore alla data di entrata in vigore del presente decreto, possono contestare i crediti che, per effetto delle nuove norme di cui ai precedenti commi, sono stati anteposti ai loro crediti nel grado del privilegio, valendosi, in sede di distribuzione della somma ricavata, del rimedio di cui all'articolo 512 del codice di procedura civile, oppure proponendo l'impugnazione prevista dall'articolo 98, comma 3, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, nel termine di cui all'articolo 99 dello stesso decreto».

2.- Occorre, in via preliminare, procedere ad una corretta identificazione del *thema decidendum*, alla luce di una lettura complessiva dell'ordinanza di rimessione (*ex plurimis* sentenze n. 25 del 2012, n. 128 del 2010 e n. 350 del 2007).

Nonostante il richiamo al «combinato disposto coll'art. 2752», primo comma, cod. civ. il giudice dubita della legittimità costituzionale della sola portata retroattiva delle disposizioni impugnate. Non è invece censurata in sé e per sé l'estensione del privilegio ai crediti dello Stato da sanzioni tributarie, determinatasi per effetto della modifica legislativa introdotta dall'art. 23, comma 37, del decreto-legge n. 98 del 2011.

Il presente giudizio riguarda, dunque, esclusivamente l'art. 23, commi 37, ultimo periodo, e 40 del decreto-legge n. 97 del 2011, come successivamente convertito in legge, nella parte, cioè, in cui dispone l'applicazione retroattiva del nuovo testo dell'art. 2752, primo comma, cod. civ., che estende il privilegio ai crediti erariali derivanti dall'IRES (imposta sui redditi delle società) e da sanzioni tributarie relative a determinate imposte dirette.

In effetti, l'intervento legislativo che viene in rilievo nel presente giudizio si articola in diverse previsioni: anzitutto, il citato art. 23, comma 37, ha novellato il testo dell'art. 2752, comma 1, cod. civ., ampliando il novero dei crediti erariali assistiti da privilegio nelle procedure concorsuali. Questa norma - come già si è osservato - non è contestata in sé dal giudice remittente, il quale appunta le proprie censure sulla disciplina degli effetti temporali di tale modifica normativa, contenuta nell'ultimo periodo del medesimo art. 23, comma 37, che testualmente recita: «La disposizione si osserva anche per i crediti sorti anteriormente all'entrata in vigore del presente decreto». Inoltre, sempre in ordine agli effetti nel tempo della modifica legislativa, il giudice ha impugnato anche l'art. 23, comma 40, del medesimo testo normativo, ove si prevede che i creditori privilegiati già ammessi al passivo fallimentare possano contestare i crediti che, per effetto delle nuove disposizioni di cui all'art. 23, comma 37, sono stati anteposti ai loro nel grado del privilegio.

Dalla lettura congiunta delle due previsioni da ultimo menzionate - art. 23, comma 37, ultimo periodo, e comma 40 - si evince che l'estensione del privilegio, disposta dal primo periodo del comma 37, esplica effetti retroattivi, fino ad influire sullo stato passivo esecutivo già divenuto definitivo, superando così anche il limite del giudicato “endo-fallimentare”.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto nel giudizio, ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile, per mancata sperimentazione di una interpretazione conforme e per insufficiente motivazione sulla rilevanza.

Le eccezioni non sono fondate.

3.1.- Al riguardo deve anzitutto osservarsi che la disposizione di cui all'art. 23, comma 37, ultima parte - secondo cui l'estensione del privilegio «si osserva anche per i crediti sorti anteriormente all'entrata in vigore del presente decreto» - non può avere altro significato che quello di consentire la ricollocazione in sede privilegiata di un credito ammesso al chirografo in uno stato passivo esecutivo già divenuto definitivo.

Infatti, secondo i principi generali delle procedure fallimentari, l'introduzione di un nuovo privilegio da parte del legislatore deve sempre ricevere immediata applicazione da parte del giudice delegato, dal momento che le norme processuali sulla gradazione dei crediti si individuano avendo riguardo al momento in cui il credito viene fatto valere. Dunque, una previsione come quella contenuta nel comma 37, non può avere altro significato che quello di estendere retroattivamente l'applicabilità della nuova regola, oltre ai casi consentiti in base ai principi generali e cioè a quelli in cui lo stato passivo esecutivo è già definitivo.



Anche in passato, del resto, analoghe disposizioni, che prevedevano l'applicazione di un nuovo privilegio ai crediti anteriormente sorti, sono sempre state univocamente e pacificamente interpretate nel senso che con esse si intendesse estendere la possibilità di riconoscere il privilegio anche ai crediti ammessi come chirografi con provvedimenti definitivi, purché non si fosse già proceduto al riparto dell'attivo. Ciò è avvenuto, in particolare, con riferimento alle disposizioni dell'art. 15 della legge 29 luglio 1975, n. 426 (Modificazioni al codice civile e alla legge 30 aprile 1963, n. 153, in materia di privilegi), che introdusse la nuova sistematica dei privilegi: l'univoco e pacifico orientamento espresso dalla Corte di cassazione civile al riguardo (sentenza n. 235 del 1980) è stato nel senso che il significato della disposizione fosse quello di superare il cosiddetto "giudicato endo-fallimentare" e di tale orientamento ha preso atto anche questa Corte, con la sentenza n. 325 del 1983, considerandolo «diritto vivente». Né tale linea interpretativa risulta essere mai stata disattesa successivamente.

3.2.- Concorre a determinare la portata retroattiva della normativa in esame anche il comma 40 dell'art. 23, secondo cui, come si è detto, i creditori privilegiati già ammessi al passivo fallimentare possono contestare i crediti che, per effetto delle nuove disposizioni, sono stati loro anteposti. Tale previsione, infatti, non ha solo l'effetto di una rimessione in termini per proporre opposizione allo stato passivo dichiarato esecutivo, ma conferma che la portata temporale del nuovo e più ampio privilegio accordato ai crediti erariali si estende retroattivamente fino a comprendere i casi in cui lo stato passivo esecutivo sia divenuto definitivo.

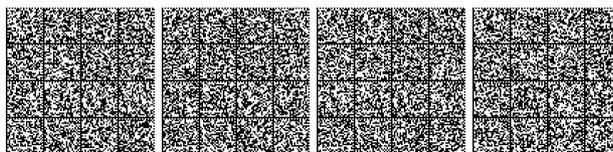
Infatti, per i casi in cui lo stato passivo non sia ancora definitivo prima della ricollocazione del credito erariale in sede privilegiata, il citato art. 23, comma 40, sarebbe superfluo, giacché il creditore privilegiato già ammesso avrebbe la possibilità di opporsi alla ricollocazione del credito erariale in forza della generale disposizione di cui all'art. 98 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), entro il termine di cui all'art. 99 dello stesso regio decreto (trenta giorni dalla comunicazione dell'esecutività o dalla successiva notizia dell'ammissione). Viceversa, dopo lo spirare di tale termine, lo stato passivo diviene definitivo e l'opposizione sarebbe inammissibile, dato che, per giurisprudenza costante, ogni modifica relativa al rango del credito già ammesso (chirografario o privilegiato) è «preclusa al di fuori dei rimedi previsti dagli artt. 98 e seguenti della legge fallimentare» cioè dell'indicato regio decreto (sentenza della Corte di cassazione civile n. 17888 del 2004), ed è perciò «esclusa la proponibilità di ogni altra questione relativa all'esistenza, qualità e quantità dei crediti e dei privilegi», posto che tali questioni «devono essere proposte con la forma dell'opposizione allo stato passivo ex art. 98 legge fall.» (sentenze della Corte di cassazione civile n. 13289 del 2012 e n. 12732 del 2011). Pertanto, si deve ritenere che la previsione contenuta nel citato comma 40 valga proprio per i casi in cui lo stato passivo si sia originariamente formato collocando i crediti erariali per l'IRES e le sanzioni tributarie in sede chirografaria e, in tale conformazione, sia divenuto definitivo, essendo ormai trascorso il termine per l'opposizione ai sensi degli artt. 98 e 99 della legge fallimentare (r.d. n. 267 del 1942).

In tale ipotesi il creditore privilegiato non avrebbe ragione di impugnare lo stato passivo nella pendenza del termine di cui all'art. 99 della legge fallimentare, posto che il credito erariale per le sanzioni e per l'IRES è stato ammesso come chirografo: l'interesse all'impugnazione, pertanto, sopravviene solo al momento della modifica dello stato passivo definitivo, resa possibile dalla novella legislativa qui impugnata, quando viene disposta la ricollocazione in sede privilegiata del credito per le sanzioni tributarie e per l'IRES, prima ammesso come chirografo. In questi casi, a tutelare gli interessi dei creditori privilegiati diversi dallo Stato, soccorre la previsione del citato art. 23, comma 40, il cui significato è proprio quello di consentire loro di opporsi alla modifica dello stato passivo esecutivo divenuto definitivo, per tutelare la propria posizione che, in base alle regole generali, non avrebbe altrimenti rimedio.

In altre parole, per effetto del menzionato art. 23, comma 40, i titolari di crediti privilegiati, ammessi al passivo fallimentare divenuto definitivo in data anteriore a quella di entrata in vigore del decreto-legge, possono proporre l'impugnazione (prevista dall'art. 98, terzo comma, della legge fallimentare) dei crediti che, per effetto delle nuove norme, si trovino anteposti ai loro nel grado di privilegio, nel termine di cui all'art. 99 della stessa legge fallimentare, decorrente dalla data del riconoscimento "tardivo" della nuova posizione del credito erariale derivante da sanzioni tributarie, consentito dalle disposizioni impugnate.

Il citato art. 23, comma 40, dunque, pur non contenendo una esplicita previsione di diritto intertemporale, presuppone che l'estensione del privilegio ai crediti erariali si applichi retroattivamente, superando la preclusione processuale dovuta al giudicato "endo-fallimentare", che si determina quando lo stato passivo diviene definitivo.

3.3.- Alla luce delle precedenti considerazioni risultano destituite di fondamento le eccezioni di inammissibilità sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato, aventi riguardo sia all'insufficiente motivazione sulla retroattività delle disposizioni oggetto del presente giudizio, sia alla mancata sperimentazione di una interpretazione conforme.



Nessuna possibilità di interpretazione sembra, infatti, potersi evincere dal testo degli impugnati commi 37 e 40 dell'art. 23 del decreto-legge n. 98 del 2011 diversa da quella illustrata al punto precedente, che consente di ricollocare in sede privilegiata i crediti erariali per l'IRES e per le sanzioni tributarie, superando la preclusione "endo-procedimentale" che consegue alla formazione del cosiddetto giudicato fallimentare.

Devesi, dunque, ritenere che il giudice remittente abbia correttamente argomentato in ordine alla rilevanza della prospettata questione di legittimità, connessa all'applicazione retroattiva del nuovo art. 2752, primo comma, cod. civ., e abbia altresì assolto l'obbligo di saggiare la possibilità di un'interpretazione conforme a Costituzione e alla CEDU: tale canone interpretativo, infatti, incontra sempre e comunque un limite nell'univoco tenore della disposizione impugnata e nell'impossibilità di attribuire alla stessa un significato diverso da quello sospettato di illegittimità (*ex plurimis* sentenza n. 26 del 2010), impossibilità che si verifica, appunto, nel caso di specie.

4.- Nel merito, la questione è fondata.

4.1.- La disciplina censurata, come già emerge dall'esposizione di cui ai punti precedenti, consente di applicare il nuovo regime dei privilegi erariali anche nelle procedure fallimentari in cui lo stato passivo esecutivo sia già divenuto definitivo, superando il cosiddetto giudicato "endo-fallimentare". Di conseguenza essa non solo ha una portata retroattiva, ma altera altresì i rapporti tra i creditori, già accertati con provvedimento del giudice ormai consolidato dall'intervenuta preclusione processuale, favorendo le pretese economiche dello Stato a detrimento delle concorrenti aspettative delle parti private.

Tali essendo gli effetti della disciplina impugnata, occorre esaminare la questione di legittimità portata all'esame di questa Corte alla luce della giurisprudenza costituzionale e sovranazionale sviluppatasi in materia di leggi retroattive, rispettivamente in riferimento all'art. 3 Cost. e all'art. 6 della CEDU, come richiamato dall'art. 117, primo comma, Cost., che costituiscono i parametri del presente giudizio.

4.2.- I profili di illegittimità costituzionale prospettati dal giudice rimettente debbono essere esaminati congiuntamente, in modo che l'art. 6 CEDU, come applicato dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, sia letto in rapporto alle altre disposizioni costituzionali e, nella specie, all'art. 3 Cost., secondo gli orientamenti seguiti dalla giurisprudenza costituzionale in tema di efficacia delle norme della CEDU, sin dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007. Infatti, questa Corte ha affermato che «la norma CEDU, nel momento in cui va ad integrare il primo comma dell'art. 117 Cost., come norma interposta, diviene oggetto di bilanciamento, secondo le ordinarie operazioni cui questa Corte è chiamata in tutti i giudizi di sua competenza», affinché si realizzi la necessaria «integrazione delle tutele» (sentenza n. 264 del 2012), che spetta a questa Corte assicurare nello svolgimento del proprio infungibile ruolo. Pertanto, anche quando vengono in rilievo ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost., norme della CEDU, la valutazione di legittimità costituzionale «deve essere operata con riferimento al sistema, e non a singole norme, isolatamente considerate», in quanto «un'interpretazione frammentaria delle disposizioni normative [...] rischia di condurre, in molti casi, ad esiti paradossali, che finirebbero per contraddire le stesse loro finalità di tutela» (sentenza n. 1 del 2013). Altrimenti detto, questa Corte opera una valutazione «sistemica e non frazionata» dei diritti coinvolti dalla norma di volta in volta scrutinata, effettuando il necessario bilanciamento in modo da assicurare la «massima espansione delle garanzie» di tutti i diritti e i principi rilevanti, costituzionali e sovranazionali, complessivamente considerati, che sempre si trovano in rapporto di integrazione reciproca (sentenze n. 85 del 2013 e n. 264 del 2012).

4.3.- Con riferimento al caso in esame, i principi di cui sopra portano a rilevare, anzitutto, che «il divieto di retroattività della legge (art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale), pur costituendo valore fondamentale di civiltà giuridica, non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost.», riservata alla materia penale, con la conseguenza che «il legislatore - nel rispetto di tale previsione - può emanare norme con efficacia retroattiva, anche di interpretazione autentica, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti «motivi imperativi di interesse generale», ai sensi della CEDU (*ex plurimis* sentenza n. 78 del 2012).

Tuttavia, occorre che la retroattività non contrasti con altri valori e interessi costituzionalmente protetti (*ex plurimis* sentenze nn. 93 e 41 del 2011) e, pertanto, questa Corte ha individuato una serie di limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi attinenti alla salvaguardia di principi costituzionali e di altri valori di civiltà giuridica, tra i quali sono ricompresi «il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario» (*ex multis* sentenze n. 78 del 2012 e n. 209 del 2010).



In particolare, in situazioni paragonabili al caso in esame, la Corte ha già avuto modo di precisare che la norma retroattiva non può tradire l'affidamento del privato, specie se maturato con il consolidamento di situazioni sostanziali, pur se la disposizione retroattiva sia dettata dalla necessità di contenere la spesa pubblica o di far fronte ad evenienze eccezionali (*ex plurimis*, sentenze n. 24 del 2009, n. 374 del 2002 e n. 419 del 2000).

4.4.- Del tutto affini sono i principi in tema di leggi retroattive sviluppati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, in riferimento all'art. 6 della CEDU, i quali trovano applicazione anche nell'ambito delle procedure concorsuali, come è attestato da specifiche pronunce della Corte europea riguardanti l'Italia (pronunce 11 dicembre 2003, Bassani contro Italia; 15 novembre 1996, Ceteroni contro Italia).

La Corte di Strasburgo, infatti, ha ripetutamente affermato, con specifico riguardo a leggi retroattive del nostro ordinamento, che in linea di principio non è vietato al potere legislativo di stabilire in materia civile una regolamentazione innovativa a portata retroattiva dei diritti derivanti da leggi in vigore, ma il principio della preminenza del diritto e la nozione di processo equo sanciti dall'art. 6 della CEDU, ostano, salvo che per motivi imperativi di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia al fine di influenzare l'esito giudiziario di una controversia (pronunce 11 dicembre 2012, De Rosa contro Italia; 14 febbraio 2012, Arras contro Italia; 7 giugno 2011, Agrati contro Italia; 31 maggio 2011, Maggio contro Italia; 10 giugno 2008, Bortesi contro Italia; Grande Camera, 29 marzo 2006, Scordino contro Italia). La Corte di Strasburgo ha altresì rimarcato che le circostanze addotte per giustificare misure retroattive devono essere intese in senso restrittivo (pronuncia 14 febbraio 2012, Arras contro Italia) e che il solo interesse finanziario dello Stato non consente di giustificare l'intervento retroattivo (pronunce 25 novembre 2010, Lilly France contro Francia; 21 giugno 2007, Scanner de l'Ouest Lyonnais contro Francia; 16 gennaio 2007, Chiesi S.A. contro Francia; 9 gennaio 2007, Arnolin contro Francia; 11 aprile 2006, Cabourdin contro Francia).

Viceversa, lo stato del giudizio e il grado di consolidamento dell'accertamento, l'imprevedibilità dell'intervento legislativo e la circostanza che lo Stato sia parte in senso stretto della controversia, sono tutti elementi considerati dalla Corte europea per verificare se una legge retroattiva determini una violazione dell'art. 6 della CEDU: sentenze 27 maggio 2004, Ogis Institut Stanislas contro Francia; 26 ottobre 1997, Papageorgiou contro Grecia; 23 ottobre 1997, National & Provincial Building Society contro Regno Unito. Le sentenze da ultimo citate, pur non essendo direttamente rivolte all'Italia, contengono affermazioni generali, che la stessa Corte europea ritiene applicabili oltre il caso specifico e che questa Corte considera vincolanti anche per l'ordinamento italiano.

4.5.- Nella specie, oggetto di giudizio è, come si è detto, una normativa che, ampliando il novero dei crediti erariali assistiti dal privilegio nell'ambito delle procedure fallimentari, regola rapporti di natura privata tra creditori concorrenti di uno stesso debitore, con effetti retroattivi, fino ad influire sullo stato passivo esecutivo già divenuto definitivo, superando così anche il limite del giudicato "endo-fallimentare".

Tali essendo i contenuti della normativa impugnata, i principi giurisprudenziali sopra esposti, sviluppati tanto da questa Corte, quanto dalla Corte europea, impongono una declaratoria di illegittimità costituzionale, dovendosi attribuire un adeguato rilievo alle seguenti circostanze: il consolidamento, conseguito con il cosiddetto giudicato "endo-fallimentare", delle aspettative dei creditori incise dalla disposizione retroattiva; l'imprevedibilità dell'innovazione legislativa; l'alterazione a favore dello Stato - parte della procedura concorsuale - del rapporto tra creditori concorrenti, determinata dalle norme in discussione; l'assenza di adeguati motivi che giustifichino la retroattività della legge.

In ordine a quest'ultimo aspetto, è opportuno sottolineare che, a differenza di altre discipline retroattive recentemente scrutinate dalla Corte costituzionale (sentenza n. 264 del 2012), le disposizioni censurate non sono volte a perseguire interessi di rango costituzionale, che possano giustificarne la retroattività. L'unico interesse è rappresentato da quello economico dello Stato, parte del procedimento concorsuale. Tuttavia, un simile interesse è inidoneo di per sé, nel caso di specie, a legittimare un intervento normativo come quello in esame, che determina una disparità di trattamento, a scapito dei creditori concorrenti con lo Stato, i quali vedono ingiustamente frustrate le aspettative di riparto del credito che essi avevano legittimamente maturato.

4.6.- Pertanto, la disciplina impugnata palesa la sua illegittimità sia per violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., sia per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU, in considerazione del pregiudizio che essa arreca alla tutela dell'affidamento legittimo e della certezza delle situazioni giuridiche, in assenza di motivi imperativi di interesse generale costituzionalmente rilevanti.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 37, ultimo periodo, e comma 40, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, nei sensi di cui in motivazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'1 luglio 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 4 luglio 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_130170

N. 171

Sentenza 1° - 4 luglio 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Norme della Regione Liguria - Proroga automatica delle concessioni per il demanio marittimo a favore del soggetto già titolare della concessione, senza alcuna determinazione della durata temporale - Disparità di trattamento tra operatori economici in violazione dei principi della concorrenza e della libertà di stabilimento - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Liguria 30 luglio 2012, n. 24, art. 1.
- Costituzione, art. 117, primo comma, e secondo comma, lettera e); direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE, art. 12, comma 2.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco GALLO;

Giudici : Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Liguria 30 luglio 2012 n. 24, recante «Modifica della legge regionale 28 aprile 1999, n. 13 (Disciplina delle funzioni in materia di difesa della costa, ripascimento degli arenili, protezione e osservazione dell'ambiente marino e costiero, demanio marittimo e porti) per la salvaguardia dei litorali erosi dalle mareggiate», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 4-8 ottobre 2012, depositato in cancelleria l'11 ottobre 2012, iscritto al n. 141 del registro ricorsi 2012.

Sentito nell'udienza pubblica del 21 maggio 2013 il Presidente Franco Gallo, sentito il Giudice relatore Marta Cartabia e sentito l'avvocato dello Stato Vincenzo Nunziata.

Ritenuto in fatto

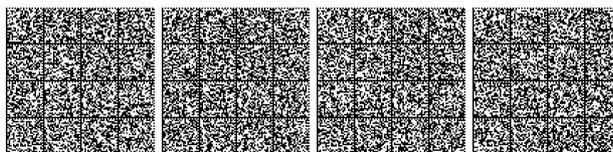
1.- Con ricorso spedito per la notifica il 4 ottobre 2012, ricevuto il successivo 8 ottobre e depositato l'11 ottobre, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Liguria 30 luglio 2012, n. 24, recante «Modifica della legge regionale 28 aprile 1999, n. 13 (Disciplina delle funzioni in materia di difesa della costa, ripascimento degli arenili, protezione e osservazione dell'ambiente marino e costiero, demanio marittimo e porti) per la salvaguardia dei litorali erosi dalle mareggiate», per violazione dell'articolo 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione.

1.1.- La legge impugnata, che si risolve nell'unico art. 1, inserisce, nella legge regionale n. 13 del 1999, il nuovo art. 8-bis, rubricato «Proroga delle concessioni demaniali», il quale dispone che «In caso di mareggiate e/o eventi atmosferici eccezionali, che provochino danni agli stabilimenti balneari, ai beni demaniali ed alle relative pertinenze incamerate, i soggetti titolari delle concessioni demaniali potranno eseguire a loro cure e spese, previa intesa con gli enti interessati, tutti i lavori necessari al ripristino delle strutture ed a protezione degli arenili; in tal caso, le concessioni in essere saranno prorogate, tenuto conto dell'investimento effettuato, secondo un regolamento attuativo che sarà predisposto dalla Regione Liguria entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge».

1.2.- Il ricorrente ritiene che la previsione di proroghe di concessioni ulteriori a quelle già disposte, in via transitoria, dall'art. 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, contrasti con l'art. 12, comma 2, della direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno), e per questo determini una violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. L'art. 12, comma 2, della direttiva vieterebbe, nell'interpretazione del ricorrente, qualsiasi forma di automatismo che, alla scadenza del rapporto concessorio, possa favorire il precedente concessionario. Le proroghe automatiche delle concessioni determinerebbero, infatti, una disparità di trattamento tra operatori economici, in violazione dei principi della concorrenza poiché, come ha affermato, anche di recente, la Corte costituzionale con sentenza n. 213 del 2011, coloro che in precedenza non gestivano il demanio marittimo non avrebbero la possibilità, alla scadenza della concessione, di subentrare al precedente gestore, a meno che quest'ultimo rinunci a chiedere la proroga o la chieda senza un valido programma di investimenti.

Il ricorrente ritiene inoltre che la subordinazione del prolungamento del rapporto con gli attuali concessionari al ricorrere di eventi atmosferici di carattere eccezionale non costituisca un elemento idoneo a evitare la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. poiché, innanzitutto, tra gli eventi che, ai sensi della disposizione impugnata, giustificano la proroga sono annoverate anche le mareggiate e, in secondo luogo, perché la proroga finirebbe per compensare il concessionario anche per quelle attività che rientrano nella normale manutenzione del bene, come ad esempio il ripascimento degli arenili. L'articolo impugnato introdurrebbe, in sintesi, una restrizione alla libertà di stabilimento che il ricorrente ritiene ingiustificata e, in ogni caso, sproporzionata rispetto all'interesse pubblico perseguito.

1.3.- In riferimento alla violazione del parametro costituzionale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., il ricorrente sostiene che la regolazione delle concessioni demaniali marittime presenta alcuni aspetti che riguardano la tutela della concorrenza. Confermerebbe tale affermazione l'abrogazione, da parte dell'art. 11 della legge 15 dicembre 2011, n. 217 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - legge comunitaria 2010), del meccanismo di rinnovo automatico delle concessioni demaniali, nonché la previsione, da parte del medesimo art. 11 della legge n. 217 del 2011 di una delega legislativa per la revisione e il riordino della legislazione relativa alle concessioni demaniali marittime, da esercitarsi secondo principi e criteri direttivi ispirati ad assicurare «il rispetto dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento, di garanzia dell'esercizio, dello sviluppo,



della valorizzazione delle attività imprenditoriali e di tutela degli investimenti». Del resto, ricorda il ricorrente, l'art. 11 della legge n. 217 del 2011 è entrato in vigore al fine esplicito di chiudere la procedura di infrazione n. 2008/4908, riguardante la sussistenza di meccanismi anticoncorrenziali nell'assegnazione delle concessioni demaniali marittime.

In conclusione la difesa statale chiede che la Corte dichiari l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Liguria n. 24 del 2012, che, introducendo una proroga automatica e non delimitata nel tempo di alcune concessioni marittime, viola anche l'art. 117, secondo comma, lettera e) Cost., alla luce del fatto che le modalità attuative di tale proroga sono rimesse all'intervento regolamentare regionale, del quale la difesa statale asserisce non siano chiariti i principi e i criteri direttivi.

2.- La Regione Liguria non si è costituita.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Liguria 30 luglio 2012, n. 24, recante «Modifica della legge regionale 28 aprile 1999, n. 13 (Disciplina delle funzioni in materia di difesa della costa, ripascimento degli arenili, protezione e osservazione dell'ambiente marino e costiero) demanio marittimo e porti per la salvaguardia dei litorali erosi dalle mareggiate», per violazione dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'articolo 12, comma 2, della direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno), e dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto, prevedendo una proroga automatica delle concessioni per il demanio marittimo, determina una disparità di trattamento tra operatori economici in violazione dei principi della concorrenza e della libertà di stabilimento, dal momento che coloro che in precedenza non gestivano il demanio marittimo non avrebbero la possibilità, alla scadenza della concessione, di subentrare al precedente gestore a meno che quest'ultimo rinunci a chiedere la proroga.

2.- Per un più agevole esame della questione sottoposta all'esame della Corte è bene procedere ad una sintetica ricostruzione del quadro normativo in cui si inserisce la disposizione impugnata.

2.1.- Il legislatore nazionale ha modificato, con l'art. 1, comma 18, del decreto-legge n. 194 del 2009 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, le modalità di accesso da parte degli operatori economici alle concessioni relative a beni demaniali marittimi. Tale intervento normativo ha fatto seguito alla procedura d'infrazione comunitaria n. 2008/4908, aperta nei confronti dello Stato italiano per il mancato adeguamento all'art. 12, comma 2, della direttiva n. 2006/123/CE, in base al quale è vietata qualsiasi forma di automatismo che, alla scadenza del rapporto concessorio, possa favorire il precedente concessionario. La Commissione europea, con una lettera di costituzione in mora notificata il 2 febbraio 2009, aveva ritenuto che il dettato dell'art. 37 del codice della navigazione fosse in contrasto con l'art. 43 del Trattato CE (ora art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'unione Europea, TFUE) poiché, prevedendo un diritto di preferenza a favore del concessionario uscente nell'ambito della procedura di attribuzione delle concessioni del demanio pubblico marittimo (cosiddetto diritto di insistenza), configurava una restrizione alla libertà di stabilimento e comportava in particolare discriminazioni in base al luogo di stabilimento dell'operatore economico, rendendo estremamente difficile, se non impossibile, l'accesso di qualsiasi altro concorrente alle concessioni in scadenza.

2.2.- Facendo seguito a tali rilievi, il legislatore statale è intervenuto con l'art. 1, comma 18, del decreto-legge n. 194 del 2009, che, per quanto qui rileva, ha disposto la soppressione del secondo periodo del secondo comma dell'art. 37 cod. nav., nella parte in cui accordava una preferenza al concessionario in scadenza.

2.3.- In sede di conversione del decreto-legge n. 194 del 2009 da parte della legge n. 25 del 2010, si è aggiunto un rinvio indiretto (e non previsto nel testo originario del decreto legge) all'articolo 01, comma 2, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400 (Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, che produceva l'effetto di consentire il rinnovo automatico delle concessioni, di sei anni in sei anni.

2.4.- La Commissione europea, con una lettera datata 5 maggio 2010, di messa in mora complementare nell'ambito della medesima procedura di infrazione 2008/4908, ha ritenuto che tale rinvio, che stabiliva il rinnovo automatico, di sei anni in sei anni, delle concessioni in scadenza, privasse, nella sostanza, di ogni effetto l'adeguamento ai principi comunitari effettuato con il decreto-legge n. 194 del 2009 e fosse contrario, sia all'articolo 12 della direttiva 2006/123/CE, sia all'articolo 49 del TFUE, che vieta le restrizioni alla libertà di stabilimento.



2.5.- In seguito a questi ulteriori rilievi, l'articolo 11, comma 1, lettera *a*), della legge 15 dicembre 2011, n. 217 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - legge comunitaria 2010), ha abrogato il già citato comma 2 dell'articolo 01 del decreto-legge n. 400 del 1993. Lo stesso articolo 11 ha, inoltre, delegato il Governo ad adottare, entro quindici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, un decreto legislativo avente ad oggetto la revisione e il riordino della legislazione relativa alle concessioni demaniali marittime.

2.6.- In conseguenza di questi interventi legislativi, la procedura di infrazione è stata chiusa il 27 febbraio 2012.

3.- Alla luce di tali premesse, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Liguria n. 24 del 2012 è fondata.

La norma regionale impugnata prevede, a determinate condizioni, una proroga automatica delle concessioni del demanio marittimo a favore del soggetto già titolare della concessione, senza nemmeno determinarne la durata temporale.

Come questa Corte ha ripetutamente affermato in ipotesi del tutto analoghe, il rinnovo o la proroga automatica delle concessioni viola l'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in tema di libertà di stabilimento e di tutela della concorrenza, determinando altresì una disparità di trattamento tra operatori economici, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), dal momento che coloro che in precedenza non gestivano il demanio marittimo non hanno la possibilità, alla scadenza della concessione, di prendere il posto del vecchio gestore se non nel caso in cui questi non chieda la proroga o la chieda senza un valido programma di investimenti. Al contempo, la disciplina regionale impedisce l'ingresso di altri potenziali operatori economici nel mercato, ponendo barriere all'ingresso, tali da alterare la concorrenza (sentenze n. 213 del 2011, nn. 340, 233 e 180 del 2010).

Queste conclusioni sono, del resto, avvalorate dai rilievi formulati dalla Commissione europea nella sopraccitata procedura di infrazione, secondo cui la Repubblica italiana, prevedendo un diritto di preferenza a favore del concessionario uscente nell'ambito della procedura di attribuzione delle concessioni del demanio pubblico marittimo, è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi dell'art. 49 del TFUE e dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE.

Pertanto, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Liguria n. 24 del 2012, per violazione dell'art. 117, primo e secondo comma, lettera *e*), della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Liguria 30 luglio 2012, n. 24, recante «Modifica della legge regionale 28 aprile 1999, n. 13 (Disciplina delle funzioni in materia di difesa della costa, ripascimento degli arenili, protezione e osservazione dell'ambiente marino e costiero, demanio marittimo e porti) per la salvaguardia dei litorali erosi dalle mareggiate».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'1 luglio 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 4 luglio 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 172

Sentenza 1° - 4 luglio 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Straniero - Norme della Provincia di Trento - Tutela delle persone non autosufficienti - Assegno di cura - Necessario possesso della titolarità della carta di soggiorno - Mancanza di correlazione tra il requisito richiesto e la situazione di bisogno della persona non autosufficiente - Violazione del canone di ragionevolezza - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento degli ulteriori profili di censura.

- Legge della Provincia di Trento 24 luglio 2012, n. 15, art. 9, comma 1.
- Costituzione, art. 3 (art. 117, quarto comma; statuto della Regione Trentino Alto-Adige, art. 8, numero 25).

Straniero - Norme della Provincia di Trento - Tutela delle persone non autosufficienti - Assegno di cura - Necessario possesso del requisito della residenza da almeno tre anni continuativi nel territorio provinciale - Mancanza di correlazione tra il requisito richiesto e la situazione di bisogno della persona non autosufficiente - Violazione del canone di ragionevolezza - Illegittimità costituzionale parziale - Assorbimento degli ulteriori profili di censura.

- Legge della Provincia di Trento 24 luglio 2012, n. 15, art. 9, comma 1, lettera *a*).
- Costituzione, art. 3 (art. 117, quarto comma; statuto della Regione Trentino Alto-Adige, art. 8, numero 25).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco GALLO;

Giudici : Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2012, n. 15 (Tutela delle persone non autosufficienti e delle loro famiglie e modificazioni delle leggi provinciali 3 agosto 2010, n. 19, e 29 agosto 1983, n. 29, in materia sanitaria), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 28 settembre-4 ottobre 2012, depositato in cancelleria il 4 ottobre 2012 ed iscritto al n. 131 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Trento;

udito nell'udienza pubblica del 21 maggio 2013 il Giudice relatore Paolo Grossi;

uditi l'avvocato dello Stato Gesualdo d'Elia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento.



Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 28 settembre 2012 e depositato il successivo 4 ottobre, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha proposto in via principale - in riferimento all'articolo 8, numero 25, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), ed agli articoli 3, 10, 117, primo comma (per violazione dell'art. 21, numero 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, del 25 marzo 1957), e 117, quarto comma, della Costituzione - questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 1, (nonché la lettera a dello stesso comma 1), della legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2012, n. 15 (Tutela delle persone non autosufficienti e delle loro famiglie e modificazioni delle leggi provinciali 3 agosto 2010, n. 19, e 29 agosto 1983, n. 29, in materia sanitaria).

La disposizione censurata identifica quali beneficiari della provvidenza economica erogata dalla Provincia autonoma sotto forma di «assegno di cura» (volta a favorire la permanenza dell'assistito nel proprio domicilio) i cittadini italiani, i cittadini comunitari, gli apolidi e gli stranieri in possesso della carta di soggiorno ai sensi dell'art. 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), «purché sussistano congiuntamente le seguenti condizioni: a) siano residenti nel territorio della Provincia di Trento da almeno tre anni continuativi; b) siano dichiarati non autosufficienti secondo quanto previsto dall'art. 2; c) siano in possesso dei requisiti economico-patrimoniali definiti ai sensi dell'art. 10, comma 6».

Osserva il ricorrente che - nell'introdurre dette preclusioni destinate a discriminare (tra i possibili destinatari della provvidenza in esame), da un lato, tutti i soggetti che non abbiano la residenza temporalmente protratta richiesta da tale norma, e, dall'altro lato (tra gli stranieri), coloro che non siano in possesso del particolare permesso di soggiorno richiesto - la disposizione eccede la competenza legislativa esclusiva in materia di «assistenza e beneficenza pubblica» attribuita alla Provincia autonoma di Trento dall'art. 8, numero 25, dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, nonché la competenza residuale in materia di servizi sociali riconosciuta alle Regioni ordinarie dall'art. 117, quarto comma, Cost., da estendersi alla Provincia di Trento ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

In primo luogo, l'Avvocatura deduce che l'esclusione dal beneficio di intere categorie di persone, fondata sulla mancanza di una residenza temporalmente protratta, lede il principio di uguaglianza, in quanto (come rilevato dalla Corte rispetto ad analoga previsione regionale dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 40 del 2011) introduce nel tessuto normativo un elemento di distinzione arbitrario, in assenza di alcuna ragionevole correlabilità tra la condizione positiva di ammissibilità al beneficio (quale la residenza protratta da almeno tre anni) e gli altri particolari requisiti (consistenti in situazioni di bisogno e di disagio riferibili direttamente alla persona in quanto tale) che costituiscono il presupposto di fruibilità di una provvidenza sociale. Inoltre, tale previsione pone una misura restrittiva delle libertà di circolazione e di soggiorno previste dall'art. 21, numero 1, del TFUE (come interpretato dalla Corte di giustizia e dalla Commissione europea), poiché il requisito della residenza per un periodo così prolungato eccede quanto necessario al raggiungimento del legittimo obiettivo di preservare l'equilibrio finanziario del sistema locale di assistenza sociale, e quindi vulnera anche l'art. 117, primo comma, Cost.

In secondo luogo, l'Avvocatura lamenta che (con riferimento ai cittadini stranieri), circoscrivere l'attribuzione dell'«assegno di cura» ai soli soggetti che siano in possesso dello specifico titolo costituito dal permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, determina una discriminazione tra gli stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio nazionale, in contrasto con l'art. 41 del citato decreto legislativo n. 286 del 1998 e con l'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), che, ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, equiparano ai cittadini italiani gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno.

Infine, con particolare riferimento all'attribuzione delle prestazioni assistenziali alle persone straniere regolarmente soggiornanti sul territorio nazionale, il ricorrente richiama i principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale (di cui cita, tra l'altro, le sentenze n. 306 del 2008 e n. 61 del 2011), deducendo ancora la violazione dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza, nonché dell'art. 10, primo comma, della Costituzione, dal momento che tra le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute rientrano quelle che, nel garantire i diritti fondamentali della persona indipendentemente dall'appartenenza a determinate entità politiche, vietano discriminazioni nei confronti degli stranieri, legittimamente soggiornanti nel territorio dello Stato.



2. - Si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Trento, concludendo per la inammissibilità e/o l'infondatezza della questione, con riserva di esporre le relative ragioni, successivamente svolte nella memoria di udienza, in cui chiede il rigetto del ricorso.

Osserva in particolare la Provincia (che deduce di essere dotata, ai sensi dell'art. 8, numero 25, dello statuto speciale, di competenza primaria in materia di «assistenza e beneficenza» e, ai sensi del successivo art. 9, numero 10, di competenza concorrente in materia di «igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera») che l'assegno di cura costituisce una prestazione ulteriore e facoltativa, che si pone al di sopra dei livelli minimi essenziali, finanziata dalla Provincia per propria libera scelta e con i propri mezzi; e che dunque per la sua attribuzione la Provincia legittimamente richiede un particolare legame con il territorio della comunità, che dispone in questo modo delle proprie risorse. E quello della residenza per trentasei mesi costituisce un requisito che non discrimina in base alla cittadinanza, né altrimenti in relazione all'origine, in quanto la sua funzione è quella di scoraggiare il fenomeno dei trasferimenti di residenza fittizi o opportunistici, non collegati ad un reale intento di inserimento nella comunità (così da evitare anche fluttuazioni della richiesta derivanti da circostanze contingenti), nonché quella di garantire la sostenibilità finanziaria del beneficio facendo sì che i richiedenti abbiano contribuito, seppur in piccola parte, a finanziare la provvidenza attraverso il prelievo fiscale.

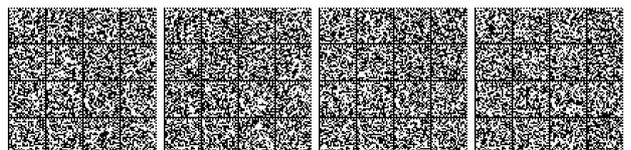
La Provincia afferma quindi la non fondatezza della censura riferita alla violazione dell'art. 3 Cost., richiamando, in ordine alla non irragionevolezza della previsione del requisito della residenza continuativa per l'erogazione di prestazioni assistenziali o sociali, sia la giurisprudenza della Corte (di cui cita, tra le altre, le sentenze n. 432 del 2005 e n. 493 del 1990 e le ordinanze n. 32 del 2008 e n. 393 del 2007), sia la normativa statale (in particolare il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante «Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria»), e quella regionale o provinciale (legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 ottobre 2007, n. 9, «Interventi per l'assistenza alle persone non autosufficienti», nonché legge della Regione Veneto 10 agosto 2012, n. 29 «Norme per il sostegno delle famiglie monoparentali e dei genitori separati o divorziati in situazione di difficoltà»), ed escludendo l'estensibilità nella specie del dictum della citata sentenza n. 40 del 2011, riguardante (a suo dire) il diverso caso di una legge regionale che regolava l'accesso al complesso delle prestazioni del sistema dei servizi sociali e quindi anche a prestazioni essenziali, che potevano toccare direttamente la dignità della persona in condizione di bisogno.

Quanto alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. per lesione dell'art. 21 del TFUE, la Provincia rileva (dopo aver analizzato varie sentenze della Corte di giustizia europea) che anche nel diritto europeo le condizioni di residenza continuativa nel territorio di uno Stato sono considerate legittime, nonostante la loro astratta idoneità a determinare discriminazioni indirette, trattandosi di requisiti che possono essere soddisfatti più agevolmente dai cittadini che non dagli stranieri.

Infine, la Provincia sostiene anche la infondatezza della questione relativa all'ulteriore requisito della carta di soggiorno, giacché l'esistenza di uno status privilegiato per lo straniero soggiornante di lungo periodo, operante anche con riferimento all'accesso alle prestazioni sociali, non è stata eliminata neppure dalle pronunce con le quali è stata più volte dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000 in relazione a determinate provvidenze sociali (sentenze n. 40 del 2013, n. 329 e n. 61 del 2011, n. 187 del 2010, n. 11 del 2009 e n. 306 del 2008). Laddove, peraltro, neppure il principio di parità di trattamento tra cittadini e stranieri con permesso di lungo periodo è assoluto, visto che l'art. 11 della direttiva 25 novembre 2003, n. 2003/109/CE (Direttiva del Consiglio relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo) consente agli Stati membri di «limitare la parità di trattamento in materia di assistenza sociale e protezione sociale alle prestazioni assistenziali».

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna in via principale l'articolo 9, comma 1 (nonché la lettera a dello stesso comma 1), della legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2012, n. 15 (Tutela delle persone non autosufficienti e delle loro famiglie e modificazioni delle leggi provinciali 3 agosto 2010, n. 19, e 29 agosto 1983, n. 29, in materia sanitaria), secondo il quale «Sono destinatari dell'assegno di cura i cittadini italiani o di Stati appartenenti all'Unione europea, gli apolidi e gli stranieri in possesso della carta di soggiorno ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), purché sussistano congiuntamente le seguenti condizioni: a) siano residenti nel territorio della Provincia di Trento da almeno tre anni continuativi; b) siano dichiarati non autosufficienti secondo quanto previsto dall'articolo 2; c) siano in possesso dei requisiti economico-patrimoniali definiti ai sensi dell'articolo 10, comma 6».



Il ricorrente deduce che la disposizione eccede la competenza legislativa esclusiva in materia di «assistenza e beneficenza pubblica» attribuita alla Provincia autonoma di Trento dall'art. 8, numero 25, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), nonché la competenza residuale in materia di servizi sociali riconosciuta alle Regioni ordinarie dall'art. 117, quarto comma, della Costituzione, che ritiene spettante alla Provincia autonoma di Trento ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

In particolare, da un lato, l'esclusione dal beneficio delle persone prive del requisito della residenza temporalmente protratta nel territorio provinciale è censurata in quanto lesiva dell'art. 3 Cost., giacché introdurrebbe un elemento di distinzione arbitrario, in assenza di alcuna ragionevole correlabilità tra tale condizione positiva di ammissibilità al beneficio e gli altri particolari requisiti, che costituiscono il presupposto di fruibilità di una provvidenza sociale; e dell'art. 117, primo comma, Cost., poiché porrebbe una misura restrittiva delle libertà di circolazione e di soggiorno previste dall'art. 21, numero 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea del 25 marzo 1957. Dall'altro lato, la limitazione (per gli stranieri extracomunitari) dell'attribuzione dell'«assegno di cura» ai soli soggetti che siano in possesso del permesso di soggiorno di lungo periodo, violerebbe l'art. 3 Cost., in quanto determina una discriminazione tra gli stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio nazionale, in contrasto con l'art. 41 del citato decreto legislativo n. 286 del 1998 e con l'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001); nonché l'art. 10, primo comma, Cost., poiché tra le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute rientrano quelle che, nel garantire i diritti fondamentali della persona indipendentemente dall'appartenenza a determinate entità politiche, vietano discriminazioni nei confronti degli stranieri, legittimamente soggiornanti nel territorio dello Stato.

2. - Le questioni sono entrambe fondate in riferimento all'art. 3 Cost.

2.1. - Va, innanzi tutto, rilevato che la legge provinciale n. 15 del 2012 - sulla premessa che «La Provincia autonoma di Trento tutela in funzione dei bisogni le persone non autosufficienti e ne sostiene le famiglie, assicurando mezzi adeguati alle loro esigenze di vita», promuovendo «la permanenza delle persone non autosufficienti nel proprio ambito familiare» (art. 1, comma 1); e considerate, ai fini della legge, «non autosufficienti le persone che sono prive dalla nascita o che hanno subito una perdita permanente parziale o totale dell'autonomia delle abilità fisiche, psichiche, sensoriali, cognitive e relazionali con conseguente incapacità di compiere gli atti essenziali della vita quotidiana senza l'aiuto determinante di altre persone» (art. 2, comma 1) - stabilisce che la medesima Provincia «assicura alle persone non autosufficienti l'erogazione di qualificati interventi di cura, di assistenza e di protezione sociale secondo quanto previsto da questa legge, compatibilmente con le risorse organizzative, strumentali e finanziarie disponibili, privilegiando le modalità che garantiscono la permanenza della persona non autosufficiente nel proprio ambito familiare» (art. 6, comma 1), mediante l'erogazione di un «assegno di cura», appunto «orientato a favorire la permanenza dell'assistito nel proprio domicilio» e «correlato alla misura del bisogno della persona non autosufficiente da garantire in ambito domiciliare e semiresidenziale» (art. 10, comma 1, primo periodo) nonché destinato ai soggetti portatori dei requisiti individuati nel censurato art. 9, comma 1, tra i quali quelli oggetto delle spiegate censure.

Di conseguenza, risulta palese (come peraltro non contestato) che la normativa in oggetto rientri nell'ambito di competenza legislativa esclusiva in materia di «assistenza e beneficenza pubblica» attribuita alla Provincia autonoma di Trento dall'art. 8, numero 25, dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, oltre che in quello di competenza residuale in materia di servizi sociali, riconosciuta alle Regioni ordinarie dall'art. 117, quarto comma, Cost., e che può ritenersi estesa, per il principio di maggiore autonomia, alla Provincia autonoma di Trento ai sensi dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

3. - Ciò premesso, relativamente alla lamentata violazione del canone di ragionevolezza determinata dalla esclusione dal beneficio di tutti coloro (italiani e stranieri) i quali non siano residenti da almeno tre anni continuativi nel territorio provinciale (art. 9, comma 1, lettera a), va ribadito che - se al legislatore, sia statale che regionale (e provinciale), è consentito introdurre una disciplina differenziata per l'accesso alle prestazioni assistenziali al fine di conciliare la massima fruibilità dei benefici previsti con la limitatezza delle risorse finanziarie disponibili (da ultimo sentenza n. 133 del 2013) e che quello della residenza costituisce «un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio» (sentenza n. 432 del 2005) - tuttavia la legittimità di una simile scelta non esclude che i canoni selettivi adottati debbano comunque rispondere al principio di ragionevolezza, in quanto l'introduzione di regimi differenziati è consentita solo in presenza di una causa normativa non palesemente irrazionale o arbitraria, che sia cioè giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l'attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la *ratio* (sentenze n. 133 e n. 2 del 2013, n. 40 del 2011 e n. 432 del 2005).



Orbene, nella specie, non è dato riscontrare proprio tale ragionevole correlazione tra l'impugnato presupposto di ammissibilità al beneficio (residenza protratta nel tempo) e gli altri peculiari requisiti (situazione di bisogno e di disagio anche economico riferibili direttamente alla persona non autosufficiente in quanto tale), che costituiscono le condizioni di fruibilità della provvidenza in esame. La mancanza di correlazione determina il venir meno della ragionevolezza della previsione di un requisito differenziato (e, nella specie, pesantemente aggravato), che, lungi dal trovare giustificazione nella essenza e finalità del beneficio, contraddittoriamente potrebbe portare ad escludere soggetti altrettanto (se non più) esposti alle condizioni di bisogno e di disagio (che il censurato sistema di prestazioni e servizi si propone di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale), senza che sia possibile presumere, in termini assoluti, che lo stato di bisogno di chi risiede (seppur regolarmente) nella Provincia da meno di tre anni sia minore rispetto a chi vi risiede da più anni (sentenze n. 133, n. 4 e n. 2 del 2013).

3.1. - Tale previsione realizza dunque una discriminazione, che contrasta con la funzione e la *ratio* normativa stessa, in violazione del limite di ragionevolezza imposto anche dal rispetto del principio di uguaglianza.

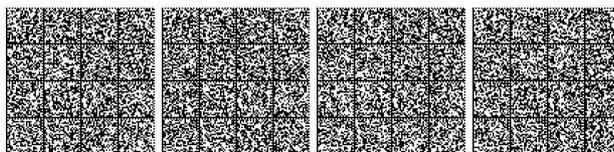
Né rileva in senso contrario la circostanza - su cui si sofferma la difesa della Provincia resistente - che l'assegno di cura costituisce una prestazione ulteriore e facoltativa, che si pone al di sopra dei livelli minimi essenziali, dalla Provincia stessa finanziata per libera scelta e con i propri mezzi; e che, dunque, per la sua attribuzione sarebbe legittimamente richiesto un particolare legame con il territorio della comunità (senza discriminazioni in base alla cittadinanza ovvero all'origine), al fine di scoraggiare fenomeni di trasferimenti di residenza fittizi o opportunistici, nonché di garantire la sostenibilità finanziaria del beneficio. Va, al contrario, ribadita l'affermazione di questa Corte, secondo cui tanto l'una che l'altra circostanza eccepite non escludono «che le scelte connesse alla individuazione dei beneficiari - necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse disponibili - debbano essere operate sempre e comunemente in ossequio al principio di ragionevolezza» (sentenze n. 2 del 2013, n. 40 del 2011 e n. 432 del 2005).

4. - Altrettanto fondato risulta il secondo profilo di censura, relativo alla limitazione della attribuzione dell'«assegno di cura» ai soli soggetti (extracomunitari) che siano in possesso dello specifico titolo costituito dalla «carta di soggiorno ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286» (art. 9, comma 1).

Come sottolineato, da ultimo, dalla sentenza n. 40 del 2013, la carta di soggiorno è stata sostituita, a far data dal 2007, con il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, a norma dell'art. 2, comma 3, del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo), il cui conseguimento da parte dello straniero è condizionato: *a)* dalla disponibilità di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale e, nel caso di richiesta relativa ai familiari, di un reddito sufficiente secondo i parametri indicati dall'art. 29, comma 3, lettera *b)*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina della immigrazione e norme sulla condizione dello straniero); *b)* dalla disponibilità di un alloggio idoneo che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica ovvero che sia fornito dei requisiti di idoneità igienico-sanitaria accertati dall'Azienda unità sanitaria locale competente per territorio; *c)* dal possesso, da almeno cinque anni, di un permesso di soggiorno in corso di validità.

Si tratta di requisiti (che vanno da parametri di squisita connotazione censuaria ad altri che attengono alle generali condizioni di vita, per finire con un presupposto di tipo meramente temporale, relativo al periodo di permanenza in Italia con regolare permesso di soggiorno) che non si raccordano (ed anzi presentano carattere fortemente derogatorio) con la generale previsione dettata in materia di prestazioni sociali ed assistenziali in favore dei cittadini extracomunitari dall'art. 41 del decreto legislativo n. 286 del 1998, il quale prevede che «Gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, nonché i minori iscritti nella loro carta o nel loro permesso di soggiorno, sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle previste per coloro che sono affetti da morbo di Hansen o da tubercolosi, per i sordomuti, per i ciechi civili, per gli invalidi civili e per gli indigenti».

4.1. - La limitazione del novero dei fruitori della provvidenza in esame operata dalla norma, censurata anche sotto questo profilo, deve ritenersi lesiva dell'art. 3 Cost. (sentenza n. 4 del 2013), non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la condizione di accesso dei cittadini extracomunitari alle prestazioni assistenziali in questione e le situazioni di bisogno o disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto di fruibilità dell'assegno di cura. Va ribadito, infatti, che non è possibile presumere in modo aprioristico che stranieri non autosufficienti, titolari di un permesso per soggiornanti di lungo periodo - in quanto già presenti in precedenza sul territorio nazionale in base a permesso di soggiorno protratto per cinque anni - versino in stato di bisogno o disagio maggiore rispetto agli stranieri che, sebbene anch'essi regolarmente presenti nel territorio nazionale, non possono vantare analogo titolo legittimante.



Come già affermato da questa Corte, mentre è possibile subordinare, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni sociali, non dirette a rimediare a gravi situazioni di urgenza, alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero alla permanenza nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata, una volta che il diritto a soggiornare alle predette condizioni non sia in discussione, l'accesso a una misura sociale non può, invece, essere differenziato in ragione della «necessità di uno specifico titolo di soggiorno» (sentenza n. 61 del 2011), che di fatto porti ad escludere proprio coloro che potrebbero risultare i soggetti più esposti alle condizioni di bisogno e di disagio che un siffatto sistema di prestazioni e servizi si propone di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale (sentenza n. 40 del 2011).

Ciò che, dunque, assume valore dirimente agli effetti del sindacato di costituzionalità, non è la denominazione o l'inquadramento formale della singola provvidenza, quanto, piuttosto, il concreto atteggiarsi di questa nel panorama delle varie misure e dei benefici di ordine economico che il legislatore (statale o regionale) ha predisposto quali strumenti di ausilio ed assistenza in favore di categorie «deboli». La compatibilità costituzionale delle scelte legislative va dunque affermata se ed allorquando, «alla luce della configurazione normativa e della funzione sociale», la misura presa in considerazione integri un rimedio destinato a consentire il concreto soddisfacimento di «bisogni primari» inerenti alla sfera di tutela della persona umana, che è compito della Repubblica promuovere e salvaguardare (sentenze n. 329 del 2011 e n. 187 del 2010). Condizione questa che certamente (per quanto detto) si configura relativamente alla provvidenza in esame, che è espressamente destinata a coinvolgere e salvaguardare beni e valori tutti di primario risalto nel quadro dei diritti fondamentali della persona non autosufficiente anche con riferimento al contesto familiare in cui è inserita. Senza pertanto che valga l'eccezione mossa dalla resistente in ragione del fatto che l'assegno *de quo* è «misura integrativa dell'indennità di accompagnamento» (art. 10, comma 2, ultimo periodo), giacché (come già detto) la classificazione del beneficio va operata imprescindibilmente con riferimento alla natura e alla portata teleologica che ne caratterizzano la predisposizione e la prestazione.

5. - Conseguentemente, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge provinciale n. 25 del 2012, nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione dell'assegno di cura agli stranieri legalmente residenti nella Provincia autonoma di Trento; e va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera a), limitatamente alle parole «da almeno tre anni continuativi».

Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2012, n. 15 (*Tutela delle persone non autosufficienti e delle loro famiglie e modificazioni delle leggi provinciali 3 agosto 2010, n. 19, e 29 agosto 1983, n. 29, in materia sanitaria*), nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione dell'assegno di cura agli stranieri legalmente residenti nella Provincia autonoma di Trento;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 1, lettera a), della medesima legge della Provincia autonoma di Trento n. 15 del 2012, limitatamente alle parole «da almeno tre anni continuativi».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'1 luglio 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Paolo GROSSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*



Depositata in Cancelleria il 4 luglio 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_130172

N. 173

Ordinanza 1° - 4 luglio 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sanità pubblica - Piano di rientro dal disavanzo sanitario della Regione Abruzzo - Previsione che il Commissario *ad acta* dia esecuzione al programma operativo per l'esercizio 2010, ferma restando la validità degli atti e dei provvedimenti già adottati e la salvezza degli effetti e dei rapporti giuridici sorti sulla base della sua attuazione - Asserita violazione del principio di uguaglianza, dei diritti di azione e difesa in giudizio, del principio di tutela giurisdizionale, della competenza regionale in materia di organizzazione sanitaria e di tutela della salute, dei principi costituzionali sui poteri sostitutivi del Governo, dei principi costituzionali sulla formazione degli atti legislativi, del vincolo di osservanza degli obblighi internazionali derivanti dalla CEDU - Difetto di plausibile motivazione in ordine alla rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 17, comma 4, lettera c).
- Costituzione, artt. 3, 24, 72, 73, terzo comma, 103, 113, 117, primo e terzo comma, e 120; convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco GALLO;

*Giudici :*Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 17, comma 4, lettera c), primo periodo, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, promosso dal Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, nel procedimento vertente tra il Comune di Tagliacozzo e il Commissario ad acta per l'attuazione del Piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario della Regione Abruzzo ed altre, con ordinanza del 16 febbraio 2012, iscritta al n. 256 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visti l'atto di costituzione, fuori termine, del Comune di Tagliacozzo nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio dell'8 maggio 2013 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro.



Ritenuto che il Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, con ordinanza del 16 febbraio 2012, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 24, 72, 73, terzo comma, 103, 113, 117, primo e terzo comma, e 120 della Costituzione ed in relazione all'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (di seguito: CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952), questione di legittimità costituzionale dell'articolo 17, comma 4, lettera c), primo periodo, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111;

che, secondo il rimettente, il Comune di Tagliacozzo ha proposto giudizio di ottemperanza, ai sensi dell'art. 112 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») (*infra*, anche c.p.a.), allo scopo di ottenere l'attuazione della sentenza del TAR per l'Abruzzo del 9 giugno 2011, n. 324, la quale ha annullato le deliberazioni del Commissario ad acta per l'attuazione del Piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario della Regione Abruzzo 3 agosto 2010, n. 44, e 5 agosto 2010, n. 45, costituenti rispettivamente il «programma operativo» di cui all'art. 2, comma 88, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010), e la «approvazione dei provvedimenti tecnici attuativi delle Azioni 1 e 3», in particolare, per quanto qui interessa, nella parte in cui disponevano la «disattivazione» dell'ospedale di Tagliacozzo e la sua trasformazione in «presidio territoriale di assistenza» e la «disattivazione dei presidi per acuti non coerenti col fabbisogno individuato e cronoprogramma delle loro riconversioni»;

che avverso detta sentenza hanno proposto appello, con separati atti, la Regione Abruzzo ed il Commissario ad acta, chiedendone la sospensione dell'esecutività, ma il Consiglio di Stato «ha dichiarato improcedibili le domande cautelari» (sezione III, ordinanze 30 settembre 2011, n. 4291 e n. 4293), poiché, con la norma censurata, «gli atti amministrativi oggetto del giudizio sono stati trasfusi (e trovano legittimazione) in una fonte di rango legislativo, donde deriva quanto meno la carenza di interesse attuale dell'appellante alla concessione della richiesta misura cautelare»;

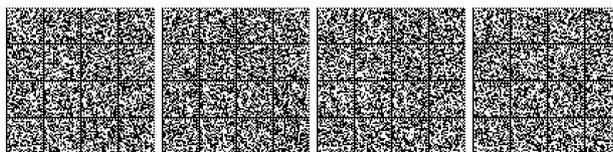
che il citato art. 17, comma 4, lettera c), ha, infatti, stabilito: «il Commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario della Regione Abruzzo dà esecuzione al programma operativo per l'esercizio 2010, di cui all'articolo 2, comma 88, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, che è approvato con il presente decreto, ferma restando la validità degli atti e dei provvedimenti già adottati e la salvezza degli effetti e dei rapporti giuridici sorti sulla base della sua attuazione» e, in tal modo, secondo il rimettente, avrebbe dato veste legislativa agli atti amministrativi parzialmente annullati dalla citata sentenza, «fornendo altresì una generale copertura alle misure attuative nel frattempo adottate»;

che, ad avviso del TAR, il Comune di Tagliacozzo ha proposto giudizio di ottemperanza, chiedendo la fissazione delle modalità di attuazione della sopra richiamata sentenza, eccependo l'illegittimità costituzionale del citato art. 17, comma 4, lettera c), qualora sia ritenuto preclusivo dell'esecuzione della pronuncia;

che le amministrazioni resistenti, nel costituirsi nel giudizio principale, hanno eccepito l'inammissibilità del ricorso ed hanno dedotto: in primo luogo, che l'ordinanza del Consiglio di Stato ha rilevato l'inefficacia della sentenza oggetto del giudizio di ottemperanza, la quale non sarebbe, quindi, eseguibile; in secondo luogo, che le misure dirette a disattivare e riconvertire l'ospedale di Tagliacozzo sono state attuate «fin dall'epoca di introduzione del giudizio definito» con detta pronuncia; in terzo luogo, che l'unica pronuncia cautelare resa nel giudizio di merito ha riguardato l'incidenza degli atti impugnati (e poi annullati) sulla funzionalità del servizio di pronto soccorso e sull'attrezzatura tecnologica necessaria per una diagnostica di primo intervento, a cui è stato dato corso con deliberazione commissariale n. 81 del 2010, non impugnata; in quarto luogo, che l'eccezione di illegittimità costituzionale costituirebbe l'unico oggetto del giudizio e difetterebbe una domanda oggetto di un autonomo e distinto petitum;

che, secondo il TAR, il ricorrente ha chiesto l'esecuzione di una sentenza appellata, ma esecutiva ex art. 33, comma 2, del codice del processo amministrativo, in quanto non sospesa e la questione di legittimità costituzionale sarebbe rilevante, in quanto il suo accoglimento «rimuoverebbe anche l'ostacolo all'esecuzione della decisione», sussistendo l'incidentalità della stessa, poiché la sua fondatezza comporterebbe che «il potere del giudice amministrativo ex art. 112 [c.p.a.] riprenderebbe il suo primitivo vigore», mentre la circostanza che le deliberazioni annullate sono state interamente eseguite rilevarebbe solo ai fini dell'identificazione delle misure necessarie per garantirne l'esecuzione;

che, nel merito, ad avviso del rimettente, la Regione Abruzzo, in presenza di una situazione di squilibrio economico-finanziario della spesa sanitaria regionale, in data 6 marzo 2007 aveva stipulato con i Ministri della salute e dell'economia l'accordo previsto dall'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005), e dall'art. 8 dell'Intesa Stato-Regioni



del 23 marzo 2005 (Intesa, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, in attuazione dell'articolo 1, comma 173, della legge 30 dicembre 2004, n. 311), impegnandosi ad attuare il piano di rientro dal disavanzo, e detto accordo era stato approvato con deliberazione della Giunta regionale del 13 marzo 2007, n. 224, composta da tre elaborati;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, con nota del 30 luglio 2008, aveva attivato la procedura di cui all'articolo 4, comma 1, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, in virtù della quale, quando è accertata l'inosservanza da parte della Regione degli adempimenti previsti dal piano di rientro, la stessa è diffidata ad adottare entro quindici giorni tutti gli atti normativi, amministrativi, organizzativi e gestionali idonei a garantire il conseguimento degli obiettivi previsti e, nella specie, riscontrata la persistenza dei presupposti della diffida, il Consiglio dei ministri, con deliberazione dell'11 settembre 2008, ha nominato, ai sensi dell'art. 4 del decreto-legge n. 159 del 2007, un Commissario ad acta, per l'attuazione di detto piano di rientro, designandolo, con successiva delibera dell'11 dicembre 2009, nella persona del Presidente *pro tempore* di detta Regione;

che il Commissario ad acta, con deliberazione del 3 agosto 2010, n. 44, approvava il programma operativo 2010, recante la previsione di una serie di interventi, tra i quali il «Piano della rete ospedaliera», in vista dell'identificazione delle «strutture ospedaliere che non risultano coerenti (...) con il fabbisogno di prestazioni della popolazione» e, con deliberazione 5 agosto 2010, n. 45, individuava cinque strutture (tra queste quella sita nel Comune di Tagliacozzo) «da disattivare da ospedali per acuti»;

che, secondo il giudice *a quo*, la sentenza della quale è stata chiesta l'esecuzione ha ritenuto che i poteri del Commissario ad acta non prevedevano la disattivazione, ma la riconversione dei cosiddetti piccoli ospedali in «ospedali di territorio» e questi neppure poteva derogare a specifici contenuti di leggi regionali (in particolare, le leggi della Regione Abruzzo 10 marzo 2008, n. 5, recante «Un sistema di garanzie per la salute - Piano sanitario regionale 2008- 2010» e 5 aprile 2007, n. 6, recante «Linee-guida per la redazione del piano sanitario 2007/2009 - Un sistema di garanzie per la salute - Piano di riordino della rete ospedaliera»), non motivatamente assunte quale «ostacolo alla piena realizzazione del piano di rientro» e costituenti parte integrante del citato accordo;

che, per il TAR, la disposizione censurata costituirebbe una norma-provvedimento diretta ad eludere l'annullamento degli atti amministrativi del Commissario ad acta e, a suo avviso, questa Corte ha affermato che le leggi-provvedimento sono soggette ad uno scrutinio stretto di costituzionalità e le stesse devono rispettare i principi di ragionevolezza e non arbitrarietà e l'intangibilità del giudicato (sentenze n. 288 e n. 241 del 2008, n. 267 e n. 11 del 2007, n. 282 del 2005);

che, inoltre, la giurisprudenza costituzionale «ha escluso che all'adozione di una determinata disciplina con norme di legge sia di ostacolo la circostanza che, in sede giurisdizionale, sia stata ritenuta illegittima quella contenuta in una fonte normativa secondaria o in un atto amministrativo» (sono richiamate le sentenze n. 211 del 1998 e n. 263 del 1994, nonché le ordinanze n. 32 del 2008 e n. 352 del 2006), ma è censurabile che il legislatore ordinario, oltre a creare una regola astratta, prenda «espressamente in considerazione anche le sentenze passate in giudicato» (sentenza n. 374 del 2000), emanando «leggi di sanatoria il cui unico intento è quello di incidere su uno o più giudicati (ordinanza n. 352 del 2006)»;

che, secondo il rimettente, la norma censurata sarebbe «ispirata all'unico "intento", seppure non esplicitato, di incidere direttamente sulle decisioni del giudice amministrativo» e non rilevarebbe il mancato passaggio in giudicato della sentenza di cui è stata chiesta l'esecuzione, in quanto essa «impedisce proprio il formarsi della cosa giudicata, sovrapponendo la propria disciplina a quella derivante dalla sentenza», dovendo reputarsi equiparate dall'art. 112 del c.p.a., ai fini dell'ottemperanza, «le sentenze passate in giudicato e quelle esecutive», con conseguente violazione degli artt. 24, 103, 113 e 117 Cost., in relazione (per quest'ultimo parametro) all'art. 6 della CEDU, nonché dell'art. 3 Cost., per difetto di ragioni in grado di «giustificare il regime speciale riservato alla Regione Abruzzo, nel cui ambito finiscono per essere inapplicabili le disposizioni introdotte dalla lettera a)» del quarto comma del citato art. 17;

che, ad avviso del giudice *a quo*, il citato art. 17, comma 4, lettera a), disciplina il procedimento preordinato ad eliminare gli ostacoli che impediscono l'attuazione del piano di rientro o dei programmi operativi, prevedendo l'intervento del Consiglio regionale per le eventuali modifiche delle leggi regionali e del Consiglio dei ministri, in caso di inerzia del primo, ma la norma censurata ne impedirebbe l'applicabilità alla Regione Abruzzo e, in tal modo, in violazione degli artt. 117 e 120 Cost., senza rispettare i parametri dell'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), avrebbe non ragionevolmente estromesso gli «organi regionali dalla funzione di rivedere le proprie leggi ed eventualmente rimuoverle laddove siano considerate di ostacolo al perseguimento degli obiettivi di risanamento»;

che, secondo il TAR, la disciplina in esame concerne le materie «tutela della salute» ed «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica», spettanti alla competenza legislativa concorrente della Regione, nelle



quali è riservata allo Stato la fissazione dei principi fondamentali, quali non sarebbero quelli posti dalla norma censurata, tenuto conto del carattere provvedimentale della medesima, con conseguente lesione dell'art. 117, terzo comma, Cost., anche in considerazione «dell'immotivata abrogazione implicita delle leggi regionali incompatibili» e della circostanza che la legificazione del programma operativo del Commissario ad acta lo fa prevalere sul citato accordo tra Stato e Regione Abruzzo e, quindi, sul piano di rientro e relativi allegati, ai quali la Regione ha dato esecuzione con le leggi n. 5 del 2008 e n. 6 del 2007;

che, inoltre, gli atti del Commissario ad acta sono stati annullati perché ritenuti in contrasto con leggi regionali di attuazione del piano di rientro, mentre, come risulta anche dal citato art. 17, comma 4, lettera a), l'eliminazione degli ostacoli di natura legislativa all'attuazione del piano di rientro spetta al Consiglio regionale, salvo l'intervento del Consiglio dei ministri ex art. 120 Cost., avendo la lettera b) di tale disposizione confermato che «il programma operativo non ha automatici effetti abrogativi o modificativi o sospensivi di leggi regionali»;

che, ad avviso del TAR, la norma censurata inciderebbe sull'assetto scaturente dal citato accordo, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., anche in quanto la Corte costituzionale avrebbe ritenuto costituzionalmente illegittimi gli interventi unilaterali idonei ad incidere su di esso (sentenze n. 123 e n. 77 del 2011, n. 141 e n. 2 del 2010) e, nella specie, la forza di legge conferita al programma operativo comporterebbe tale esito e realizzerebbe «rilevanti interferenze su un atto che nasce da un processo co-decisionale» e che non potrebbe «essere modificato da provvedimenti unilaterali di una delle parti, in assenza di coinvolgimento della Regione interessata»;

che, infine, secondo il rimettente, la norma in esame sarebbe in contrasto con gli artt. 72 e 73, terzo comma, Cost., poiché recherebbe una generica approvazione del «programma operativo», rendendo del tutto incerto l'ambito della legificazione e la riferibilità della stessa «al solo atto presupposto o anche a quelli attuativi, dubbio accentuato dal fatto che l'atto "approvato" non è contraddistinto da alcun estremo identificativo, né tantomeno risulta pubblicato» nella *Gazzetta Ufficiale* ed il conferimento di forza e valore di legge ad un atto amministrativo ne imporrebbe la pubblicazione, occorrendo, per ragioni di certezza del diritto, che la formulazione «del testo legislativo risponda a criteri di univocità, chiarezza e semplicità del dato normativo», essendo detta esigenza sottesa all'art. 72, primo comma, Cost.;

che nel giudizio davanti a questa Corte è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo, nell'atto di intervento ed in una successiva memoria, che la questione sia dichiarata inammissibile e, comunque, infondata;

che, a suo avviso, la sentenza oggetto del giudizio di ottemperanza è stata appellata dalla Regione Abruzzo e dal Commissario ad acta ed il Consiglio di Stato ha dichiarato improcedibile la domanda di sospensione dell'esecutività della stessa, a causa della sopravvenienza della norma censurata, e la questione sarebbe irrilevante, anzitutto perché il programma operativo per l'anno 2010 è «ormai superato», in conseguenza dell'approvazione con delibera commissariale del 6 luglio 2011, n. 22, del nuovo programma operativo 2011/2012;

che la nuova programmazione regionale adottata ai sensi dell'art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009 prevede, infatti, ulteriori manovre ed interventi e costituisce, ai sensi del comma 88-bis di detto articolo, la prosecuzione, ai fini della loro completa e definitiva attuazione, degli originari piani di rientro, attualizzati in applicazione delle sopravvenienze normative;

che, come emerge dal verbale della riunione tenuta in data 13 novembre 2012, per la verifica dello stato di attuazione del piano di rientro e dei successivi programmi operativi della Regione Abruzzo, la possibilità di redigere ulteriori programmi operativi, a decorrere dall'anno 2013, in prosecuzione degli originari piani di rientro è, inoltre, prevista dall'art. 15, comma 20, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e la programmazione sanitaria regionale dovrà essere rivista alla luce dei nuovi (emanandi) standard qualitativi, strutturali e tecnologici relativi alla assistenza ospedaliera, per procedere all'adozione di provvedimenti di riduzione dello standard dei posti letto a carico del servizio sanitario regionale (SSR) (art. 15, comma 13, lettera c, del d.l. n. 95 del 2012), essendo altre «recenti indicazioni in ordine al "riordino della assistenza territoriale"» contenute nell'art. 1 del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2012, n. 189;

che siffatte sopravvenienze, innovando il quadro normativo e fattuale in pendenza del processo di appello avverso la sentenza sopra indicata, evidenzerebbero l'irrelevanza della questione, poiché anche nel caso di eventuale accoglimento della stessa, il giudizio di ottemperanza non potrebbe prescindere dalla nuova situazione di fatto e di diritto e dall'esigenza della «preventiva valutazione della rilevanza degli interessi in gioco, nel contemperamento cioè dei costi-benefici per l'intera collettività che l'operazione richiesta dal Comune di Tagliacozzo (ossia il ripristino della situazione quo ante) potrebbe comportare»;



che, ad avviso dell'Avvocatura, la norma censurata inciderebbe «sulla vicenda passata superandola», privandola «sostanzialmente dei suoi effetti», e «l'eventuale rinnovazione dell'attività amministrativa non può più dirsi dovuta quale adempimento a seguito di pronunzie demolitorie» e si «concretizzerà in attività esecutiva del nuovo disposto legislativo, sulla cui esclusiva base potrà essere valutata la legittimità» (Cons. Stato, Ad. Plen., 9 marzo 2011, n. 2), con la conseguenza che le domande del ricorrente «travalicano gli ambiti dell'azione di ottemperanza» e in tal senso sarebbe significativo che lo stesso TAR per l'Abruzzo ha dichiarato «improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse» un ricorso di contenuto analogo a quello oggetto della sentenza della quale è stata chiesta l'ottemperanza (sentenza 10 dicembre 2011, n. 2011);

che, secondo l'interveniente, le censure di costituzionalità costituirebbero l'unico oggetto del giudizio di ottemperanza e le considerazioni che: la sentenza della quale è stata chiesta l'esecuzione è intervenuta quando il provvedimento di disattivazione e riconversione dell'ospedale di Tagliacozzo era stato già completato; nel giudizio di merito l'unica misura cautelare concerneva gli atti incidenti sulla funzionalità del servizio di pronto soccorso e sull'attrezzatura tecnologica necessaria per una diagnostica di primo intervento; il Commissario ad acta «alle preoccupazioni esplicitate in sede cautelare» ha dato risposta con la deliberazione n. 81 del 2010, non impugnata, conforterebbero l'impossibilità di identificare un *petitum* distinto dalla questione di legittimità costituzionale, che sarebbe, quindi, inammissibile;

che, nel merito, l'Avvocatura ripercorre in dettaglio la disciplina dei piani di rientro dai disavanzi sanitari, sottolineandone la strumentalità rispetto allo scopo di garantire il rispetto dei saldi di finanza pubblica programmati e degli impegni assunti in sede comunitaria e deducendo la rilevanza delle esigenze di governo del sistema e di garanzia degli obiettivi di finanza pubblica sottesi alla norma censurata, la quale ha dovuto tenere conto della programmazione prevista «con l'Intesa Stato-Regioni del 3 dicembre 2009, non scontata nei piani sottoscritti nel 2007, quale è il piano della Regione Abruzzo», richiedendo l'esatta identificazione della *ratio* della stessa di avere riguardo all'art. 2, commi 88 ed 88-*bis*, della legge n. 191 del 2009;

che, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, rilevarebbe il fatto che il legislatore ha ritenuto che il piano di rientro, qualora non sia stato completamente eseguito, deve necessariamente proseguire ed essere aggiornato (con le modalità analiticamente descritte), fermo restando quale obiettivo minimo delle Regioni sottoposte a piano di rientro quello di ridurre il disavanzo nella misura prescritta;

che l'esito avuto di mira dal rimettente «avrebbe come immediata ed inevitabile conseguenza un grave disservizio nell'erogazione dell'assistenza sanitaria», essendo necessario valutare le prescrizioni della norma censurata nel loro complesso, in modo da apprezzare che la stessa persegue la finalità di dare seguito agli interventi e alle azioni stabilite nei programmi operativi 2010 e 2011/2012 e di fornire alle Regioni uno strumento di programmazione di nuove azioni, funzionali al risanamento e alla riqualificazione del SSR, anche completando i processi di riqualificazione dell'offerta ospedaliera e dei servizi territoriali;

che la cogenza dei piani di rientro già prevista dall'art. 1, comma 796, lettera *b*), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, è stata ribadita dall'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009, il quale, secondo questa Corte, reca un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e l'espressa condivisione, da parte delle Regioni, della necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario comporta che la competenza legislativa concorrente delle stesse nella materia della tutela della salute può incontrare limiti, mentre le funzioni amministrative del Commissario ad acta «devono essere poste al riparo da ogni interferenza degli organi regionali» (sentenza n. 78 del 2011), avendo la giurisprudenza costituzionale ritenuto legittime le leggi-provvedimento;

che, secondo l'interveniente, non sussisterebbe un'irragionevole estromissione degli organi regionali dalla funzione di rivedere le proprie leggi in contrasto con gli obiettivi del piano di rientro, con conseguente infondatezza delle censure riferite all'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto la Regione avrebbe potuto riappropriarsi dei poteri di riprogrammazione del piano di rientro e porre fine al commissariamento, proponendo un nuovo piano, ai sensi dell'art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009, avendo il programma operativo 2010 tenuto conto dell'esigenza di riorganizzare la rete ospedaliera ed avendo la norma censurata considerato il nuovo contesto e, quindi, nell'inerzia della Regione nella predisposizione di un nuovo piano di rientro, salvaguardato le direttive del Commissario ad acta coerenti con il novellato quadro normativo di riferimento;

che le disposizioni del programma operativo garantirebbero l'attuazione del piano di rientro anche perché, come esplicitato dal citato art. 17, comma 4, a distanza di tre anni le previsioni originarie del risanamento non avrebbero potuto trovare efficace applicazione, donde l'esigenza di adeguarle, conseguita dal programma operativo 2010, i cui elementi innovativi non sono frutto di una valutazione discrezionale del Commissario ad acta, ma hanno contenuto vincolato, in quanto imposti dalla necessità di adeguare l'organizzazione sanitaria regionale ai nuovi parametri di riferimento economici e normativi;



che «del tutto incongruente», ad avviso dell'Avvocatura, sarebbe la censura riferita all'art. 120 Cost., poiché il programma operativo 2010 approvato dal Commissario ad acta costituisce un provvedimento amministrativo, che ha assunto valore ed efficacia di legge in virtù della norma censurata, non in forza dell'illegittimo ed arbitrario esercizio del potere legislativo da parte del predetto, e contiene molteplici previsioni; con la conseguenza che detta disposizione non avrebbe avuto lo scopo di eludere il giudicato - peraltro, nella specie inesistente - e non avrebbe interferito sull'esercizio della funzione giurisdizionale;

che, infine, conclude l'interveniente, la norma censurata neanche contrasterebbe con le altre recate dal citato art. 17, comma 4, né escluderebbe l'applicabilità alla Regione Abruzzo, ricorrendone le condizioni, della lettera *a*) di quest'ultima disposizione, risultando la specialità della prima giustificata dall'urgenza economica conseguente all'incremento del disavanzo;

che si è costituito nel giudizio davanti a questa Corte il Comune di Tagliacozzo, in persona del Sindaco *pro tempore*, parte nel processo principale, con atto depositato in data 5 aprile 2013 (quindi, oltre il termine stabilito dall'art. 25 della legge 11 marzo 1953, n. 87, recante «Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale», ciò che esclude l'esigenza di riassumere le argomentazioni svolte nello stesso) ed ha chiesto l'accoglimento della questione, deducendo che la norma censurata violerebbe anche gli artt. 118 e 121 Cost. ed eccependo, altresì, l'illegittimità costituzionale: dell'art. 17, comma 4, lettera *b*), del decreto-legge n. 98 del 2011, che ha introdotto nell'art. 2 della legge n. 191 del 2009, il comma 88-*bis*, in riferimento agli artt. 24, commi primo e secondo, 113, comma primo, e 117, comma primo, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU; del comma 4, lettera *a*), di detta norma, che ha modificato il comma 80 del citato art. 2, in riferimento agli artt. 24, 117, primo e terzo comma, e 121 Cost.

Considerato che il Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 24, 72, 73, terzo comma, 103, 113, 117, primo e terzo comma, e 120 della Costituzione ed in relazione all'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (di seguito: CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952), questione di legittimità costituzionale dell'articolo 17, comma 4, lettera *c*), primo periodo, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111;

che, secondo il TAR, la norma censurata, stabilendo che «il Commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario della regione Abruzzo dà esecuzione al programma operativo per l'esercizio 2010, di cui all'articolo 2, comma 88, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, che è approvato con il presente decreto, ferma restando la validità degli atti e dei provvedimenti già adottati e la salvezza degli effetti e dei rapporti giuridici sorti sulla base della sua attuazione», violerebbe gli artt. 24, 103, 113 e 117, primo comma, Cost., in relazione (per quest'ultimo parametro) all'art. 6 della CEDU, i quali vietano al legislatore ordinario «di intervenire con norme *ad hoc* per la risoluzione di controversie in corso», in quanto sarebbe «ispirata all'unico "intento", seppure non esplicitato, di incidere direttamente sulle decisioni del giudice amministrativo» e, inoltre, si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., poiché non sussisterebbero elementi in grado di «giustificare il regime speciale riservato alla Regione Abruzzo, nel cui ambito finiscono per essere inapplicabili le disposizioni introdotte dalla lettera *a*)» del citato art. 17, comma 4;

che detta disposizione, a suo avviso, violerebbe, altresì, gli artt. 117 e 120 Cost., in quanto renderebbe inapplicabili alla Regione Abruzzo le ulteriori prescrizioni del citato art. 17, comma 4, poiché «ha direttamente risolto ogni possibile conflitto tra il programma operativo e la legislazione regionale, per di più senza alcuna puntuale considerazione dei motivi di contrasto», e in tal modo avrebbe realizzato un'irragionevole «estromissione degli organi regionali dalla funzione di rivedere le proprie leggi ed eventualmente rimuoverle laddove siano considerate di ostacolo al perseguimento degli obiettivi di risanamento»;

che, secondo il rimettente, la norma censurata recherebbe *vulnus* anche all'art. 117, terzo comma, Cost.: in primo luogo, perché il carattere provvedimentale della stessa evidenzerebbe che con essa non sono stati stabiliti «principi fondamentali», con conseguente violazione della competenza legislativa della Regione nella materia «tutela della salute», rafforzata «dall'immotivata abrogazione implicita delle leggi regionali incompatibili»; in secondo luogo, in quanto la legificazione del programma operativo lo farebbe prevalere anche sull'accordo tra Stato e Regione Abruzzo e, quindi sul piano di rientro e relativi allegati, eseguiti dalla Regione, essendo stato il programma operativo annullato proprio perché giudicato in contrasto con atti di natura legislativa adottati dalla Regione Abruzzo, allo scopo di dare attuazione al piano di rientro;



che, infine, ad avviso del giudice *a quo*, il citato art. 17, comma 4, lettera *c*), violerebbe gli artt. 72 e 73, terzo comma, Cost., poiché, disponendo una generica approvazione del «programma operativo», renderebbe dubbio l'ambito della legificazione, con conseguente incerta riferibilità della stessa «al solo atto presupposto o anche a quelli attuativi, dubbio accentuato dal fatto che l'atto "approvato" non è contraddistinto da alcun estremo identificativo, né tantomeno risulta pubblicato» nella *Gazzetta Ufficiale*;

che, preliminarmente, deve essere dichiarata inammissibile la costituzione in giudizio del Comune di Tagliacozzo, parte del processo principale, in quanto effettuata con atto depositato in data 5 aprile 2013 e, quindi, oltre il termine stabilito dall'art. 25 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), computato secondo quanto previsto dall'art. 3 delle norme integrative per i giudizi davanti a questa Corte (tra le molte, sentenze n. 75 del 2012, n. 190 del 2006), con conseguente impossibilità di tenere conto delle deduzioni svolte dal predetto;

che, ancora in linea preliminare, va ricordato che, per «consolidata giurisprudenza» amministrativa, «l'oggetto del giudizio di ottemperanza è rappresentato dalla verifica, da parte del giudice adito, dell'esatto adempimento, da parte dell'amministrazione soccombente, dell'obbligo di conformarsi al giudicato per far conseguire concretamente all'interessato l'utilità o il bene della vita già riconosciutogli in sede di cognizione» (tra le più recenti, Cons. Stato, sez. III, 31 luglio 2012, n. 4363), restando escluso che nello stesso possa essere riconosciuto un diritto nuovo ed ulteriore rispetto a quello fatto valere ed affermato con la sentenza da eseguire (*ex plurimis*, Cons. Stato, sez. VI, 9 febbraio 2011, n. 880);

che questa Corte ha ritenuto rilevante la questione di legittimità costituzionale proposta nel giudizio di ottemperanza in riferimento ad una norma che incide sul diritto riconosciuto da una sentenza che, quando essa è sollevata, è assistita dalla forza del giudicato e non è più suscettibile di riesame nel merito (sentenze n. 273 del 2012, n. 267 del 2007; *cfr.* anche sentenza n. 280 del 2012);

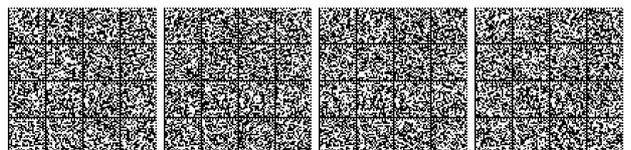
che, nella fattispecie in esame, la norma censurata è entrata in vigore il 6 luglio 2011, ventisette giorni dopo la pronuncia della sentenza oggetto del giudizio principale (sentenza 9 giugno 2011, n. 324), la quale, secondo l'espressa puntualizzazione contenuta nell'ordinanza di rimessione, è stata appellata dal Commissario ad acta e, conseguentemente, costituisce tuttora oggetto di esame da parte del giudice dell'impugnazione;

che l'appellante - come precisato dal rimettente e sottolineato dall'Avvocatura generale dello Stato - ha, inoltre, proposto anche domanda di sospensione dell'efficacia di detta sentenza, dichiarata, tuttavia, improcedibile dal Consiglio di Stato, esclusivamente in quanto «gli atti amministrativi oggetto del giudizio sono stati trasfusi (e trovano legittimazione) in una fonte di rango legislativo, donde deriva quanto meno la carenza di interesse attuale dell'appellante alla concessione della richiesta misura cautelare di sospensione dell'esecutività della sentenza impugnata» (Cons. Stato, sez. III; ordinanza 30 settembre 2011, n. 4291);

che, sebbene la pendenza del processo di impugnazione non incida sulla proponibilità del giudizio di ottemperanza (art. 112, comma 2, lettera *b*, c.p.a.), siffatta circostanza riveste, nondimeno, peculiare rilievo, in quanto la questione di legittimità costituzionale, nei termini entro i quali è stata sollevata e proposta, rinviene il suo indefettibile presupposto logico-giuridico nella definitività dell'accertamento dell'illegittimità degli atti del Commissario ad acta, che, nella specie, è ancora controversa, poiché è ancora pendente il giudizio di impugnazione;

che, essendo in corso il processo di secondo grado, riveste particolare importanza il profilo concernente la circostanza che l'ulteriore valutazione della legittimità degli atti amministrativi risulta già rimessa al giudice di appello, il che, quindi, fa emergere: in primo luogo, il problema della possibilità ed imprescindibilità di una preliminare verifica in ordine ai vizi riscontrati in primo grado, in quanto la delibazione dell'eventuale inesistenza degli stessi (in difformità rispetto all'accertamento svolto in primo grado) risulterebbe, all'evidenza, suscettibile di incidere sull'interpretazione della norma censurata e sulla stessa rilevanza della questione di legittimità costituzionale; in secondo luogo, la questione relativa alla possibilità di svolgere siffatta delibazione nel giudizio di ottemperanza, tenuto conto del contenuto e dell'oggetto del medesimo, ovvero l'imprescindibilità della riserva della stessa al giudice dell'appello;

che, come eccepito dall'interveniente, sussistono, altresì, sopravvenienze normative (indicate dal Presidente del Consiglio dei ministri, tra l'altro, negli artt. 15, comma 13, lettera *c*, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, nonché nell'art. 1 del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2012, n. 189) per le quali anche sorge il problema della delibazione della loro eventuale incidenza sulla situazione giuridica



azionata in giudizio e della riserva della stessa al giudice dell'impugnazione, oppure della possibilità che le stesse siano considerate in sede di ottemperanza, nonostante il contenuto del relativo giudizio e la mera esecutività della pronuncia oggetto del medesimo;

che lo stesso rimettente dà, peraltro, conto che il Consiglio di Stato ha deciso la domanda cautelare limitandosi a «prendere atto della normativa sopravvenuta», in quanto essa «è tale da impedire l'esecuzione della sentenza di primo grado» e si dimostra, quindi, consapevole dell'esigenza, in caso di eventuale accoglimento della questione, di «recuperare l'interesse delle amministrazioni a chiedere nuovamente al giudice di appello la sospensione cautelare», ma omette di esplicitare modi e tempi di tale «recupero», in grado di tutelare e bilanciare i diritti di tutte le parti del giudizio;

che, quindi, alla luce dell'oggetto del giudizio di ottemperanza e della peculiarità della fattispecie in esame, tenuto conto della pendenza del processo di appello e del contenuto dell'ordinanza resa sulla domanda di sospensione dell'esecutività della sentenza di primo grado, la mancata considerazione di tutti i profili sopra richiamati si risolve in difetto di una plausibile motivazione in ordine alla rilevanza della questione, con conseguente manifesta inammissibilità della stessa.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 17, comma 4, lettera c), primo periodo, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, sollevata, in riferimento agli articoli 3, 24, 72, 73, terzo comma, 103, 113, 117, primo e terzo comma, e 120 della Costituzione ed in relazione all'articolo 6 della Convenzione europea 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 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952), dal Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'1 luglio 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Giuseppe TESAURO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 4 luglio 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 174

Ordinanza 1° - 4 luglio 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Costituzione in giudizio del convenuto - Termine di venti giorni precedenti l'udienza di comparizione fissata nell'atto di citazione - Differimento automatico dell'udienza stessa ai sensi dell'art. 168-bis, comma quarto, cod. proc. civ. - Omessa previsione che il termine di venti giorni decorra dalla data di effettiva celebrazione della prima udienza - Asserita violazione del principio di ragionevolezza - Asserita violazione del principio del giusto processo e di parità delle parti - Questione già dichiarata manifestamente infondata - Manifesta infondatezza.

- Codice di procedura civile, art. 166.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco GALLO;

Giudici : Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 166 del codice di procedura civile promosso dal Tribunale ordinario di Tivoli nel procedimento vertente tra R.A. e la T.S. s.r.l. con ordinanza del 30 maggio 2012, iscritta al n. 266 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2012.

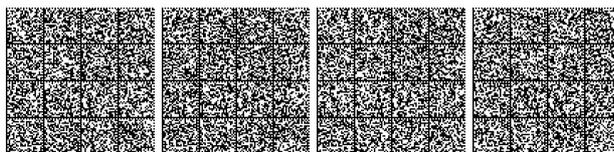
Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 22 maggio 2013 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo.

Ritenuto che il Tribunale ordinario di Tivoli, in composizione monocratica, con ordinanza depositata il 30 maggio 2012 (r.o. n. 266 del 2012) ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione ed al principio di ragionevolezza, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 166 del codice di procedura civile «nella parte in cui prevede che il convenuto deve costituirsi, a mezzo del procuratore o personalmente nei casi consentiti dalla legge, almeno venti giorni prima dell'udienza di comparizione fissata nell'atto di citazione, anche nell'ipotesi di differimento della udienza stessa ai sensi dell'art. 168-bis, quarto comma, cod. civ. proc., anziché almeno venti giorni prima della celebrazione effettiva della udienza»;

che, come il rimettente premette, con citazione notificata il 16 gennaio 2012 il sig. R.A. ha convenuto in giudizio la società T.S. s.r.l. per l'udienza del 20 maggio 2012 - cadente nel giorno di domenica - chiedendo l'accertamento dell'esistenza di vizi di costruzione relativi agli immobili che l'attore aveva acquistato dalla società convenuta, catastalmente indicati nell'atto di citazione, l'accertamento dei danni subiti, nonché la condanna della medesima convenuta al risarcimento dei danni;

che - riferisce il giudice *a quo* - poiché l'udienza non si è tenuta nella data di comparizione indicata nell'atto di citazione, essa è stata differita di ufficio, ai sensi dell'art. 168-bis, quarto comma, cod. proc. civ., al 24 maggio 2012, prima data utile in base alle previsioni tabellari dei giorni di udienza tenuti dal giudice assegnatario della causa;



che la parte convenuta si è costituita il 3 maggio 2012, con comparsa nella quale ha, tra l'altro, eccepito la decadenza dall'azione, ai sensi dell'art. 1495 del codice civile, e la intervenuta prescrizione, per essere, nel frattempo, decorso il termine di otto giorni dalla scoperta dei vizi, e, comunque, per essersi prescritto il termine annuale dell'azione di risarcimento dei danni;

che, alla prima udienza, l'attore ha eccepito la tardività della costituzione della parte convenuta - per essere avvenuta, rispetto alla data fissata nell'atto di citazione, in un lasso di tempo inferiore ai venti giorni previsti dall'art. 166 cod. proc. civ. - e ha dedotto la conseguente decadenza dalle eccezioni proposte nella comparsa di costituzione;

che - osserva il rimettente - il termine per la costituzione del convenuto sarebbe rispettato se si considerasse la data di effettiva celebrazione della udienza ovvero il 24 maggio 2012, come differita d'ufficio ai sensi dell'art. 168-bis, quarto comma, cod. proc. civ.;

che il giudicante sottolinea come, in mancanza di un'espressa normativa sul computo dei termini, i venti giorni prima dell'udienza di comparizione per la costituzione del convenuto non devono essere intesi come giorni liberi, ma devono essere conteggiati secondo la regola generale dell'art. 155 cod. proc. civ., in base alla quale "*dies a quo* non computatur in termine", e dunque, trattandosi di termini da computarsi a ritroso, deve essere considerato "*dies a quo*" il giorno della prima udienza e "*dies ad quem*" l'ultimo giorno utile per la costituzione;

che il giudice *a quo* «si pone quindi il problema della ammissibilità o meno della costituzione del convenuto, in base all'art. 166 cod. proc. civ., e quindi della legittimità costituzionale di tale disposizione nella parte in cui prevede che il computo sia da riferire alla udienza fissata nell'atto di citazione e non, invece, a quella di trattazione (*recte*: comparizione) effettiva»;

che egli richiama, in primo luogo, l'ordinanza n. 461 del 2007 (*recte*: 1997) - confermata dalla successiva ordinanza n. 164 del 1998 - con cui la Corte costituzionale ha dichiarato la manifesta inammissibilità (*recte*: manifesta infondatezza) della questione, non essendo configurabile la prospettata violazione del principio di eguaglianza, in quanto le fattispecie di rinvio della prima udienza di comparizione considerate nel quarto e quinto comma dell'art. 168-bis cod. proc. civ. non sono riconducibili ad una "*ratio*" comune e non può quindi dirsi irragionevole la previsione di una deroga alla disciplina del termine di costituzione in giudizio del convenuto;

che è stata, altresì, esclusa l'asserita lesione del diritto di difesa, poiché, come la Corte stessa aveva più volte affermato, tale garanzia «non può implicare che sia illegittimo imporre all'esercizio di facoltà o poteri limitazioni temporali, al fine di accelerazione del corso della giustizia» (ordinanza n. 900 del 1988);

che il giudice *a quo* fa riferimento anche alla successiva ordinanza n. 134 del 2009 con la quale la Corte costituzionale ha ribadito la manifesta infondatezza della questione, sottolineando - in particolare, con riferimento all'art. 3 Cost. - la diversità delle fattispecie di rinvio della prima udienza di comparizione considerate nel quarto e quinto comma dell'art. 168-bis, cod. proc. civ. non riconducibili ad una "*ratio*" comune, in quanto la previsione del potere di differimento della data della prima udienza di comparizione, attribuito al giudice istruttore dal quinto comma dell'art. 168-bis citato, è correlata all'esigenza fondamentale di porre il giudicante in condizione di conoscere l'effettivo "*thema decidendum*" fin dal momento iniziale della trattazione della causa, mentre le medesime esigenze non sussistono in relazione al rinvio, imputabile a vari motivi, previsto nel quarto comma del predetto articolo;

che, nella detta pronuncia, la Corte ha escluso l'irragionevolezza della scelta con la quale il legislatore ha ancorato il termine per la costituzione del convenuto all'udienza di comparizione fissata nell'atto di citazione, ovvero a quella fissata a norma dell'art. 168-bis, quinto comma, cod. proc. civ., in quanto finalizzata al perseguimento di esigenze di certezza essenziali, in presenza di termini stabiliti a pena di decadenza (art. 167 cod. proc. civ.), per assicurare il carattere effettivo del diritto di difesa;

che la Corte ha, altresì, negato ogni contrasto con l'art. 111 Cost., evocato peraltro in termini del tutto generici, non essendo configurabile alcuna "compressione" nell'esercizio delle attività difensive;

che il rimettente ritiene di dovere riproporre la questione sotto diversi profili e, in particolare, con riferimento alla nuova formulazione dell'art. 111 Cost., come introdotta dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2 (Inserimento dei principi del giusto processo nell'articolo 111 della Costituzione) - successiva alla prima ordinanza richiamata - e con riferimento alla nuova accezione elaborata dalla giurisprudenza costituzionale del principio di ragionevolezza, non più legato necessariamente alla uguaglianza di situazioni diversamente disciplinate;

che il giudice *a quo* esclude una diversa interpretazione, in senso costituzionalmente orientato, dell'art. 166 cod. proc. civ., nella parte in cui prevede la costituzione del convenuto «almeno venti giorni prima dell'udienza di comparizione fissata nell'atto di citazione»;

che, in primo luogo, il rimettente evidenzia come, per giurisprudenza consolidata di legittimità, l'udienza da considerare ai fini del calcolo dei venti giorni a ritroso per la costituzione del convenuto sia quella differita solo nel caso



di cui all'art. 168-*bis*, quinto comma, cod. proc. civ. e non già al quarto comma del medesimo articolo (Cassazione sezione terza civile, sentenza del 19 gennaio 2007, n. 1188; precedenti conformi: Cassazione sezione terza civile, sentenza dell'11 luglio 2006, n. 15705; sentenza del 29 ottobre 2001, n. 13427; sentenza dell'11 aprile 2000, n. 4601; Cassazione sezione prima civile, sentenza del 27 settembre 2000, n. 12794; Cassazione sezione lavoro, sentenza del 16 marzo 1996, n. 2203);

che, in secondo luogo, il rimettente osserva come, in base al principio "ubi voluit, dixit", il legislatore abbia scelto una diversa soluzione normativa - cioè il calcolo del termine di venti giorni per la costituzione del convenuto dalla data della udienza effettiva e non già da quella fissata nell'atto di citazione - solo per l'ipotesi del differimento della udienza ai sensi dell'art. 168-*bis*, quinto comma, cod. proc. civ. e non invece per quella di cui al quarto comma (sul punto, viene richiamata anche Cassazione, seconda sezione civile, sentenza del 4 gennaio 2011, n. 1567);

che, infine, il rimettente sottolinea la necessità della certezza del diritto, che impone al giudice, una volta che una determinata interpretazione sia divenuta diritto vivente, di non disattendere tale orientamento, per non incorrere nel "default de sécurité juridique" (difetto di certezza giuridica) sanzionato dall'art. 6 CEDU;

che, ad avviso del giudice *a quo*, la questione concerne la limitazione del diritto di difesa e la disparità di trattamento, per compressione del termine difensivo concesso per la costituzione in giudizio del convenuto, nel caso di differimento della udienza di comparizione, ai sensi dell'art. 168-*bis*, quarto comma, cod. proc. civ.;

che, secondo il rimettente, l'obbligo per il giudice di considerare, ai fini della tardività della costituzione, la data di udienza fissata nell'atto di citazione, anziché quella di effettivo svolgimento dello stesso, risulta in contrasto con il principio di ragionevolezza e con il principio di non disparità di trattamento rispetto alla ipotesi del tutto analoga in cui l'udienza sia differita dal giudice, ai sensi dell'art. 168-*bis*, quinto comma, cod. proc. civ.;

che, in punto di rilevanza, il rimettente osserva come l'ammissibilità della costituzione del convenuto e delle relative eccezioni di decadenza, ai sensi dell'art. 1495 cod. civ., e di prescrizione sollevate nella comparsa di risposta, sia circostanza idonea *ex se* a condizionare la dinamica e, dunque, l'esito del processo;

che, quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* dubita, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 166 cod. proc. civ. «nella parte in cui prevede che il convenuto deve costituirsi, a mezzo del procuratore o personalmente nei casi consentiti dalla legge, almeno venti giorni prima dell'udienza di comparizione fissata nell'atto di citazione, anche nell'ipotesi di differimento della udienza stessa ai sensi dell'art. 168-*bis*, comma 4, cod. civ. proc., anziché almeno venti giorni prima della celebrazione effettiva della udienza»;

che il rimettente sottolinea come la discrezionalità del legislatore trovi il limite nella ragionevolezza, nella coerenza e nella parità di trattamento;

che - come evidenzia il giudice *a quo* - la Corte costituzionale ha inizialmente ricondotto il principio di ragionevolezza all'interno della previsione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo del principio di uguaglianza;

che, in particolare, il giudicante ricorda come le questioni di legittimità costituzionale dichiarate manifestamente inammissibili (*recte*: manifestamente infondate) con le ordinanze n. 164 del 1998 e n. 461 del 1997, siano state prospettate dai giudici rimettenti per assunta violazione, tra l'altro, dell'art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevole disparità di trattamento tra ipotesi analoghe, avendo, a detta dei rimettenti, il legislatore previsto un regime diverso a fronte di un medesimo evento (il differimento dell'udienza), a seconda che quest'ultimo fosse determinato in base a meccanismi operanti d'ufficio (168-*bis*, quarto comma, cod. proc. civ.) ovvero per volontà del giudice con apposito decreto (art. 168-*bis*, quinto comma, cod. proc. civ.);

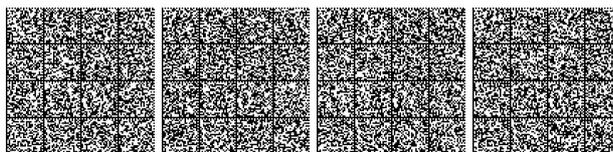
che il rimettente ritiene di sollevare nuovamente la questione sotto altra e diversa accezione del principio di ragionevolezza, come elaborato dalla giurisprudenza costituzionale più recente che ne avrebbe affrancato la verifica sia dalla sussistenza del principio di uguaglianza che dalla ricerca di un *tertium comparationis*;

che, in particolare, con riferimento all'evocato art. 3 Cost., il rimettente osserva come, a prescindere dalla già dedotta sostanziale disparità di trattamento tra fattispecie omogenee, la norma censurata presenti una intrinseca incoerenza, contraddittorietà ed illogicità rispetto alla complessiva finalità perseguita dal legislatore;

che, ad avviso del giudice *a quo*, la costituzione del convenuto entro il termine di venti giorni precedenti l'udienza sarebbe finalizzata a consentire all'attore un tempo sufficiente per la valutazione della situazione processuale, al fine di porre in essere ogni conseguente attività processuale con piena consapevolezza;

che l'intervallo minimo di venti giorni, quindi, dovrebbe essere valutato rispetto a tale necessità, non compromessa nel caso di differimento del termine di costituzione del convenuto a seguito di spostamento dell'udienza fissata nell'atto di citazione;

che il rimettente osserva come l'aver ancorato legislativamente il termine di venti giorni in ogni caso alla data fissata con l'atto di citazione finisca con l'avvantaggiare l'attore che, di fatto, ha la facoltà di stabilire la data dell'udienza



liberamente e, specie nei tribunali di piccole dimensioni o nelle sezioni distaccate, potrebbe volontariamente fare cadere il giorno di fissazione dell'udienza nel giorno più lontano possibile da quelli calendarizzati tabellarmente, giovandosi di un ulteriore maggior termine - di regola breve, ma molto più lungo in caso di scadenza in prossimità del periodo feriale - per studiare e valutare le difese del convenuto prima di determinare la propria strategia difensiva;

che il giudice *a quo* precisa come le forme di pubblicità del calendario giudiziario, di cui agli artt. 69-*bis* e 80 delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile, consentano alle parti di prevedere tempestivamente la data effettiva dell'udienza, solo che si conosca quale sia il giudice designato - e ciò mediante accesso alla cancelleria - sicché le esigenze di certezza delle date per la parte convenuta sarebbero comunque rispettate anche ove non ancorate alla data fissata nella citazione;

che il rimettente assume, quindi, anche la violazione dell'art. 111 Cost., sotto il profilo del principio del giusto processo e parità delle parti, posto che, per quanto sopra, si consentirebbe all'attore di avvantaggiarsi, stabilendo la data dell'udienza, di un eventuale allungamento del termine per predisporre le proprie difese prima della celebrazione effettiva dell'udienza;

che tale possibilità sarebbe, invece, preclusa nel caso di cui all'art. 168-*bis*, quinto comma, cod. proc. civ., essendo stata, in tal caso, considerata la data di effettiva celebrazione della udienza ai fini del computo dei venti giorni per la costituzione del convenuto;

che, sotto il profilo della violazione dell'art. 111 Cost., non si tratterebbe, ad avviso del giudice *a quo*, di «compressione dell'attività difensiva del convenuto», ma, all'opposto, di un problema di possibile «abusivo ampliamento delle possibilità difensive dell'attore» (con allungamento dei termini della propria risposta alle eccezioni di parte e alle domande riconvenzionali);

che, sulla base delle suddette argomentazioni, il giudicante ravvisa la violazione della norma censurata con i principi di cui agli artt. 3 e 24 Cost. in combinato disposto con il principio di parità delle parti ai sensi dell'art. 111 Cost.;

che, con atto depositato in data 24 dicembre 2012, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'inammissibilità o per l'infondatezza della questione;

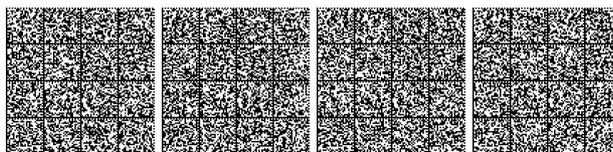
Considerato che il Tribunale ordinario di Tivoli, in composizione monocratica, dubita, in riferimento agli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione, nonché al principio di ragionevolezza, della legittimità costituzionale dell'articolo 166 del codice di procedura civile «nella parte in cui prevede che il convenuto deve costituirsi, a mezzo del procuratore o personalmente nei casi consentiti dalla legge, almeno venti giorni prima dell'udienza di comparizione fissata nell'atto di citazione, anche nell'ipotesi di differimento della udienza stessa ai sensi dell'art. 168-*bis*, quarto comma, cod. proc. civ., anziché almeno venti giorni prima della celebrazione effettiva della udienza»;

che questa Corte è già stata chiamata tre volte a scrutinare la detta questione, pervenendo a dichiarare la manifesta infondatezza delle questioni sollevate (ordinanze n. 134 del 2009, n. 164 del 1998 e n. 461 del 1997);

che la questione è nuovamente sollevata con riferimento alla limitazione del diritto di difesa e alla disparità di trattamento «per compressione del termine difensivo concesso per la costituzione in giudizio del convenuto (venti giorni prima dell'udienza fissata nell'atto di citazione), nel caso di differimento dell'udienza qualora, nel giorno fissato per la comparizione, il giudice istruttore designato non tenga udienza, circostanza nella quale «la comparizione delle parti è d'ufficio rimandata all'udienza immediatamente successiva tenuta dal giudice designato», come previsto dall'art. 168-*bis*, quarto comma, cod. proc. civ.;

che, ad avviso del rimettente, in simili ipotesi l'obbligo per il giudice di considerare, ai fini della tardività della costituzione (con tutte le conseguenze e le preclusioni di legge), la data di udienza fissata nell'atto di citazione, anziché quella di effettivo svolgimento, sarebbe in contrasto con il principio di ragionevolezza e violerebbe il principio di non disparità di trattamento in relazione all'ipotesi, del tutto analoga, in cui l'udienza sia differita dal giudice ai sensi dell'art. 168-*bis*, quinto comma, cod. proc. civ. (cioè, con decreto da emettere entro cinque giorni dalla presentazione del fascicolo, per un periodo massimo di quarantacinque giorni);

che, come questa Corte ha già affermato, «le fattispecie di rinvio della prima udienza di comparizione, considerate nel quarto e nel quinto comma dell'art. 168-*bis* cod. proc. civ., non sono riconducibili ad una *ratio* comune, in quanto la previsione del potere di differimento della data della prima udienza di comparizione, attribuito al giudice istruttore dal quinto comma del citato art. 168-*bis*, è correlato alla fondamentale esigenza di porre il giudice in condizione di conoscere l'effettivo *thema decidendum* fin dal momento iniziale della trattazione della causa, mentre le medesime esigenze non sussistono in relazione al rinvio previsto dal quarto comma del detto art. 168-*bis*, il quale può derivare da qualunque motivo, anche fortuito e indipendente da ragioni organizzative dell'ufficio o del giudice» (ordinanza n. 164 del 1998);



che, pertanto, non può ravvisarsi disparità di trattamento, avuto riguardo al carattere non omogeneo delle due ipotesi richiamate (ordinanza n. 134 del 2009);

che la norma censurata non presenta affatto «una intrinseca incoerenza, contraddittorietà ed illogicità rispetto alla complessiva finalità perseguita dal legislatore»;

che, infatti, essa, stabilendo che il convenuto deve costituirsi almeno venti giorni prima dell'udienza di comparizione fissata nell'atto di citazione (dieci giorni nel caso di abbreviazione dei termini per comparire ai sensi dell'art. 163-*bis* cod. proc. civ.), ovvero almeno venti giorni prima dell'udienza fissata a norma dell'art. 168-*bis*, quinto comma, ha inteso ancorare il calcolo del termine ad un elemento certo (la data della prima udienza fissata nella citazione oppure la data differita dal giudice e comunicata dal cancelliere alle parti costituite), così rispondendo - nell'esercizio di una non irragionevole discrezionalità del legislatore nella conformazione degli istituti processuali - all'interesse pubblico di certezza delle situazioni giuridiche;

che tale interesse è meglio garantito da indicazioni formalizzate in atti scritti (citazione o decreto di differimento dell'udienza di comparizione comunicato dalla cancelleria), che non da un rinvio d'ufficio non soggetto ad alcuna comunicazione;

che neppure si ravvisa «un problema di possibilità di abusivo “ampliamento” delle possibilità difensive dell'attore», essendogli consentito di fissare l'udienza in giorni non di calendario e, quindi, di allungare i termini della propria risposta alle eccezioni di parte, alle domande riconvenzionali e così via, il che porrebbe «problemi di compatibilità costituzionale con riferimento ai principi sanciti negli artt. 3 e 24 Cost. in combinato disposto con il principio di parità delle parti - art. 111 Cost.»;

che, invero, a prescindere dal carattere meramente eventuale della violazione di detti parametri, la previsione di congrui termini per comparire (art. 163-*bis* cod. proc. civ.) consente, comunque, alle parti una adeguata preparazione e lo svolgimento di un regolare contraddittorio, sul quale non incide il differimento dell'udienza di comparizione ai sensi dell'art. 168-*bis*, quarto comma, cod. proc. civ., che può derivare da qualunque motivo, anche fortuito e indipendente da ragioni organizzative dell'ufficio o del giudice;

che, peraltro, se dai principi del giusto processo discende il diritto ad un equo vaglio giurisdizionale, ciò non toglie che il processo debba essere governato, per esigenze di certezza, da scansioni temporali, nella cui fissazione il legislatore gode di ampia discrezionalità, nel rispetto del principio di ragionevolezza;

che non sussiste, dunque, la violazione degli invocati parametri costituzionali.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) e 9, secondo comma, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 166 del codice di procedura civile, sollevata, con riferimento agli articoli 3, 24, 111 della Costituzione e al principio di ragionevolezza, dal Tribunale ordinario di Tivoli, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'1 luglio 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Alessandro CRISCUOLO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*



Depositata in Cancelleria il 4 luglio 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_130174

N. 175

Ordinanza 1° - 4 luglio 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Carenza di motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza della questione - Manifesta inammissibilità.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-*bis*.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10 e 27.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco GALLO;

Giudici : Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10-*bis* del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), aggiunto dall'art. 1, comma 16, lettera *a*), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (disposizioni in materia di sicurezza pubblica), promosso dal Giudice di pace di Lamezia Terme, nel giudizio penale a carico di A.S., con ordinanza del 3 maggio 2012, iscritta al n. 286 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 51, prima serie speciale, dell'anno 2012.

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

udito nella camera di consiglio del 5 giugno 2013 il Giudice relatore Sabino Cassese.

Ritenuto che, con ordinanza del 3 maggio 2012, il Giudice di pace di Lamezia Terme ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-*bis* del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), per violazione degli articoli 2, 3, 10 e 27 della Costituzione;

che l'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286 del 1998, rubricato «Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato», eleva a fattispecie di reato la condotta dello straniero che faccia ingresso ovvero si trattenga nel territorio dello Stato in violazione delle disposizioni vigenti in materia, stabilendo, in particolare, quanto segue: «1. Salvo che il fatto costituisca



più grave reato, lo straniero che fa ingresso ovvero si trattiene nel territorio dello Stato, in violazione delle disposizioni del presente testo unico nonché di quelle di cui all'articolo 1 della legge 28 maggio 2007, n. 68, è punito con l'ammenda da 5.000 a 10.000 euro. Al reato di cui al presente comma non si applica l'articolo 162 del codice penale. 2. Le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano allo straniero destinatario del provvedimento di respingimento ai sensi dell'articolo 10, comma 1 ovvero allo straniero identificato durante i controlli della polizia di frontiera, in uscita dal territorio nazionale. 3. Al procedimento penale per il reato di cui al comma 1 si applicano le disposizioni di cui agli articoli 20-bis, 20-ter e 32-bis del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274. 4. Ai fini dell'esecuzione dell'espulsione dello straniero denunciato ai sensi del comma 1 non è richiesto il rilascio del nulla osta di cui all'articolo 13, comma 3, da parte dell'autorità giudiziaria competente all'accertamento del medesimo reato. Il questore comunica l'avvenuta esecuzione dell'espulsione ovvero del respingimento di cui all'articolo 10, comma 2, all'autorità giudiziaria competente all'accertamento del reato. 5. Il giudice, acquisita la notizia dell'esecuzione dell'espulsione o del respingimento ai sensi dell'articolo 10, comma 2, pronuncia sentenza di non luogo a procedere. Se lo straniero rientra illegalmente nel territorio dello Stato prima del termine previsto dall'articolo 13, comma 14, si applica l'articolo 345 del codice di procedura penale. 6. Nel caso di presentazione di una domanda di protezione internazionale di cui al decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, il procedimento è sospeso. Acquisita la comunicazione del riconoscimento della protezione internazionale di cui al decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, ovvero del rilascio del permesso di soggiorno nelle ipotesi di cui all'articolo 5, comma 6, del presente testo unico, il giudice pronuncia sentenza di non luogo a procedere»;

che il giudice rimettente afferma, nell'ordinanza, che la questione di legittimità costituzionale del predetto art. 10-bis - sollevata, nel corso di un giudizio penale riguardante l'imputato S. A., «con ampia ed articolata memoria dal difensore dell'imputato [...] da intendersi integralmente richiamata ai fini dell'art. 23» della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) - è «fondata in relazione agli artt. 2, 3, 10 e 27 della Costituzione»;

che, ai fini di una «miglior chiarificazione della questione sollevata», il giudice rimettente rinvia alla memoria di parte, «da intendersi facente parte integrante della ordinanza»;

che è intervenuto in giudizio, con atto depositato nella cancelleria di questa Corte il 14 gennaio 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'inammissibilità e la manifesta infondatezza della questione;

che, in via preliminare, la difesa dello Stato afferma l'inammissibilità della questione in ragione della «assoluta carenza di autonoma motivazione sia in ordine alla rilevanza sia in ordine alla non manifesta infondatezza della questione», carenza che - in base a un costante orientamento della Corte - «non può essere supplita dal mero richiamo integrale alle argomentazioni svolte nella memoria difensiva menzionata nell'ordinanza»;

che, nel merito, la difesa dello Stato ritiene manifestamente non fondata la questione, «in conformità all'insegnamento contenuto nella sentenza n. 250 del 2010 e nell'ordinanza n. 84 del 2011 con cui [la] Corte ha dichiarato l'infondatezza della medesima questione con riguardo ai principi di offensività, solidarietà, ragionevolezza ed uguaglianza, sollevata sulla base di argomentazioni analoghe a quelle contenute nella memoria difensiva richiamata integralmente dal giudice *a quo*».

Considerato che, con ordinanza del 3 maggio 2012, il Giudice di pace di Lamezia Terme ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), per violazione degli articoli 2, 3, 10 e 27 della Costituzione;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto in giudizio, eccepisce l'inammissibilità della questione in ragione della «assoluta carenza di autonoma motivazione sia in ordine alla rilevanza sia in ordine alla non manifesta infondatezza della questione»;

che tale eccezione è fondata;

che, infatti, il giudice rimettente omette totalmente di descrivere la fattispecie concreta, di motivare in ordine alla rilevanza della questione, nonché di esporre le ragioni per le quali, a suo avviso, le norme denunciate violerebbero i parametri costituzionali evocati;

che, quindi, l'ordinanza di rimessione presenta carenze tali da precludere l'esame del merito della questione;

che tali carenze non possono ritenersi sanate dal mero rinvio alla memoria di parte, che, secondo il rimettente, sarebbe «da intendersi facente parte integrante della ordinanza»;



che, per costante giurisprudenza di questa Corte, non possono avere ingresso nel giudizio incidentale di costituzionalità questioni motivate solo per relationem, dovendo il rimettente rendere esplicite le ragioni per le quali ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione sollevata (*ex plurimis*, sentenze n. 234 del 2011 e n. 143 del 2010, nonché ordinanze n. 239 e n. 65 del 2012);

che la questione, pertanto, va dichiarata manifestamente inammissibile.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), sollevata, in riferimento agli articoli 2, 3, 10 e 27 della Costituzione, dal Giudice di pace di Lamezia Terme, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'1 luglio 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Sabino CASSESE, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 4 luglio 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_130175

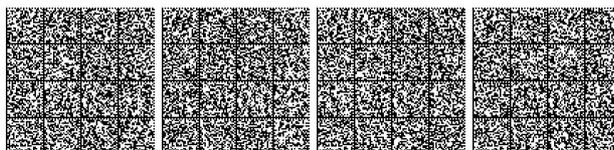
N. 176

Ordinanza 1° - 4 luglio 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Maso chiuso - Norme della Provincia di Bolzano - Scioglimento del maso - Proposizione in sede amministrativa delle domande di scioglimento anche in pendenza del giudizio di assunzione, ovvero spettanza di tale decisione al giudice investito del procedimento d'assunzione - Omessa previsione - Inesistenza di soluzioni costituzionalmente imposte - Scelte di sistema spettanti alla discrezionalità del legislatore - Manifesta inammissibilità della questione.

- Legge della Provincia di Bolzano 28 novembre 2001, n. 17, art. 13, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 24, 42 e 97.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco GALLO;

Giudici :Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 13, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 28 novembre 2001 n. 17 (Legge sui masi chiusi), promosso dal Tribunale ordinario di Bolzano, sezione distaccata di Brunico, nel procedimento vertente tra O.M. e B. R. ed altri, con ordinanza dell'8 novembre 2012, iscritta al n. 39 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visto l'atto di intervento della Provincia autonoma di Bolzano;

udito nella camera di consiglio del 5 giugno 2013 il Giudice relatore Paolo Grossi.

Ritenuto che, nel corso di un giudizio tra coeredi, promosso per far valere il diritto della ricorrente (o di un resistente in riconvenzionale) di assunzione di un maso chiuso e di determinazione del prezzo di assunzione (essendo stata, tra l'altro, eccepita dalle altre resistenti l'improponibilità o l'inammissibilità della domanda, trattandosi di maso chiuso asseritamente già sciolto), il Giudice monocratico del Tribunale ordinario di Bolzano, sezione distaccata di Brunico, con ordinanza emessa l'8 novembre 2012, ha sollevato, in riferimento gli articoli 3, 24, 42 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 13, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 28 novembre 2001, n. 17 (Legge sui masi chiusi), «nella parte in cui non ammette più - una volta introdotto il procedimento per l'assunzione del maso chiuso e per la determinazione del prezzo di assunzione - il ricorso alla commissione dei masi chiusi per chiedere lo scioglimento del maso chiuso o non ammette che siffatta decisione spetti al Giudice investito del procedimento d'assunzione»;

che il rimettente premette che, contrariamente a quanto eccepito, il maso chiuso in oggetto, all'atto della introduzione del giudizio *a quo*, risulta ancora iscritto come tale nel libro tavolare e rientra, pertanto, nel campo di applicazione della citata legge provinciale n. 17 del 2001, giacché l'efficacia del provvedimento con cui la Commissione provinciale dei masi chiusi aveva acconsentito al suo scioglimento (con delibera n. 1894 del 9 marzo 2009), alla condizione (non verificatasi) dell'aggregazione di una parte di esso a un diverso maso chiuso, si era estinta per non uso da parte dei richiedenti (ai sensi dell'art. 48 della medesima legge provinciale) «poco dopo il deposito in cancelleria della domanda di assunzione e di determinazione del prezzo di assunzione»;

che, ciò premesso in via di fatto, il Tribunale - rilevato che dalla esperita CTU «risulta evidente nel caso concreto che i fondi ancora utilizzati per fini agricoli [...] economicamente pesano poco in proporzione all'azienda alberghiera» facente parte del maso chiuso - osserva che lo scioglimento del maso chiuso e l'obbligo della aggregazione dei fondi agricoli di questo con altri masi chiusi rientra nella discrezionalità amministrativa spettante alle locali commissioni e, in sede di ricorso, alla Commissione provinciale; e che pertanto deve escludersi una competenza autonoma e aggiuntiva dell'autorità giudiziaria ordinaria in relazione allo scioglimento, anche qualora nel procedimento di assunzione e di determinazione del relativo prezzo risultasse evidente la mancanza in concreto dei presupposti di idoneità per la permanenza della costituzione del maso chiuso;

che, pertanto, «qualora la pubblica Amministrazione procedesse allo scioglimento con determinazione definitiva nel corso del procedimento, ne conseguirebbe il rigetto delle domande d'assunzione [...] per il venir meno dell'oggetto del contendere», in quanto la procedura di assunzione presuppone l'esistenza del maso chiuso (che a sua volta giustifica l'indivisibilità e la prestazione di un conguaglio non corrispondente al valore di mercato agli eredi non assuntori e di privilegio per l'assuntore), dovendosi seguire, in caso contrario, le regole ordinarie della divisione ereditaria (non richiesta da alcuna delle parti, *ma*) che potrebbe essere azionata in un futuro giudizio, in cui il valore delle singole quote di proprietà aumenterebbe in senso sostanziale, venendo in considerazione il valore di mercato;



che il rimettente - rilevato che l'istituto del maso chiuso (di competenza legislativa primaria della Provincia autonoma di Bolzano, ex art. 8, numero 8, dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5, recante «Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige») trova la sua giustificazione economica e sociale (rispetto ai normali rapporti privatistici) nel fatto che con esso si ostacola lo smembramento dei fondi agricoli attraverso la successione ereditaria, «favorendo l'appartenenza sociale della compagine familiare all'esistenza economica dell'azienda agricola» - afferma che, accertata con determinazione della pubblica amministrazione (seppure divenuta successivamente inefficace) l'inesistenza dei presupposti della costituzione di un maso chiuso, l'autorità giudiziaria ordinaria, successivamente adita, «non può sostituirsi con una sentenza a una competenza (di scioglimento) riservata alla Pubblica Amministrazione»;

che, pertanto - ritenuto che la norma impugnata non possa essere interpretata nel senso del riconoscimento all'autorità giudiziaria ordinaria della facoltà, in caso di mancanza dei presupposti oggettivi della costituzione in maso chiuso, di pronunciarne con sentenza lo scioglimento - essa si porrebbe in contrasto: *a)* con l'art. 3 Cost., per ingiustificata disparità di trattamento, «all'interno della stessa categoria dei titolari del medesimo diritto (coeredi di un maso chiuso), tra coloro che sono parti di un procedimento ordinario d'assunzione e determinazione del prezzo d'assunzione e coloro che non sono ancora parti di un siffatto procedimento giudiziale»; nonché per «contrasto con l'indipendenza della determinazione amministrativa e il principio della disapplicazione della determinazione amministrativa illegittima da parte dell'AGO», in quanto la possibilità di uno dei coeredi di fare valere il suo interesse legittimo (allo scioglimento) viene fatta dipendere «dalla rapidità (o lentezza) con cui gli altri coeredi, in particolare il potenziale assuntore, facciano valere il loro diritto» davanti al giudice; *b)* con l'art. 24 Cost., poiché «condiziona la possibilità di far valere questo interesse legittimo alla pendenza, o meno, di un procedimento giudiziale d'assunzione impedendo, quindi, la facoltà di fare valere tale interesse una volta introdotto da chicchessia un procedimento giudiziale»; e perché «pone la decadenza dalla facoltà di presentare la richiesta in sede amministrativa al di fuori dall'ambito del controllo dell'interessato, non ancorando l'esperibilità dell'iniziativa a un termine fisso [...], ma condizionandola all'iniziativa altrui del deposito del ricorso d'assunzione dinanzi all'AGO»; *c)* con l'art. 42 Cost., in quanto - venuti meno i presupposti della costituzione del bene in maso chiuso e non sussistendo più le giustificazioni delle eccezioni alla disciplina generale del diritto ereditario - «se la possibilità di avanzare la richiesta di scioglimento dipende esclusivamente dalla pendenza, o meno, di un giudizio di assunzione, paiono indirettamente sacrificati il diritto del coerede o quantomeno il valore delle quote dei coeredi non assuntori»; *d)* con l'art. 97 Cost., giacché l'adozione di una determinazione amministrativa nel caso di specie dipende unicamente dal fatto che una delle parti coinvolte introduca il giudizio di assunzione, privando la P.A. di una competenza propria in ordine all'accertamento della persistenza o meno dei requisiti del maso chiuso; laddove la determinazione amministrativa influisce sul processo solo nel caso di scioglimento del maso e non anche in caso di rigetto della relativa domanda;

che è intervenuta la Provincia autonoma di Bolzano, concludendo per l'inammissibilità e/o l'infondatezza della sollevata questione;

che la Provincia sottolinea di avere introdotto un vero e proprio ordinamento della materia, riguardante gli aspetti sostanziali e processuali, nel cui ambito la logica sottesa alla norma censurata è quella secondo la quale, sino a quando l'autorità giudiziaria non abbia stabilito chi sia il legittimo assuntore, l'autorità amministrativa non possa pregiudicare tale accertamento;

che (eccepsit la ipoteticità della questione) la Provincia osserva, d'altra parte, che il giudice ordinario non potrebbe sostituirsi all'autorità amministrativa e procedere, in assenza di domanda e senza i prescritti pareri delle competenti commissioni, allo scioglimento del maso chiuso; e che, dunque, la limitazione del potere amministrativo durante il giudizio di assunzione risponde all'esigenza di efficienza amministrativa;

che, con riferimento ai parametri evocati ed alle argomentazioni svolte a sostegno delle censure, la Provincia sottolinea che: *a)* rispetto all'asserita disparità di trattamento tra coeredi di un maso chiuso che siano o no parti di un procedimento giudiziale di assunzione, il differente trattamento corrisponde a due differenti situazioni, ove in un caso il coerede abbia invocato l'autorità giudiziaria e, nell'altro caso, ove nessuno dei coeredi l'abbia fatto; *b)* quanto alla lesione dell'art. 24 Cost., da un lato, l'impossibilità dello scioglimento del maso in pendenza del giudizio d'assunzione è giustificata dalla finalità di conservare e tutelare il maso chiuso di fronte alle speculazioni dei singoli, e, dall'altro lato, la mancata previsione di un termine di decadenza dalla facoltà di presentare richiesta in sede amministrativa, costituisce una scelta del legislatore non irrazionale, poiché colui che presenta la domanda giudiziale ha un evidente interesse all'assunzione del maso; *c)* l'art. 42 Cost. non esclude che il legislatore possa prevedere condizioni e limiti, non incongrui e non irragionevoli, al libero godimento della proprietà privata, purché siano preordinati alla tutela di interessi e di altre esigenze sociali parimenti oggetto di protezione costituzionale; *d)* il favor per il mantenimento del maso chiuso è ragione più che sufficiente per stabilire un divieto temporaneo, fino alla decisione del giudizio di assunzione, del potere decisionale amministrativo su una eventuale domanda di scioglimento, senza che ciò comporti un vulnus al principio di buon andamento della pubblica amministrazione in materia di usi civici.



Considerato che la prospettata questione di legittimità costituzionale presenta diversi profili di inammissibilità;

che il Giudice rimettente (chiamato a pronunciarsi in un giudizio tra coeredi, promosso per far valere il diritto di assunzione di un maso chiuso e di determinazione del prezzo di assunzione) solleva questione di legittimità costituzionale, per violazione degli articoli 3, 24, 42 e 97 della Costituzione, dell'articolo 13, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 28 novembre 2001, n. 17 (Legge sui masi chiusi), secondo il quale «Le domande concernenti lo scioglimento del maso o modifiche alla consistenza del maso non possono più essere presentate dopo la notifica del decreto con il quale il o la giudice, nella procedura per la determinazione dell'assuntore o dell'assuntrice e del prezzo di assunzione del maso, fissa l'udienza di discussione»;

che la norma è censurata «nella parte in cui non ammette più - una volta introdotto il procedimento per l'assunzione del maso chiuso e per la determinazione del prezzo di assunzione - il ricorso alla commissione dei masi chiusi per chiedere lo scioglimento del maso chiuso o non ammette che siffatta decisione spetti al Giudice investito del procedimento d'assunzione»;

che, in particolare, il rimettente - a fronte delle eccezioni mosse dalle parti resistenti, che (tra l'altro) deducono l'improponibilità o inammissibilità della domanda di assunzione, in ragione dell'asserito precedente scioglimento del maso chiuso, pronunciato dalla competente Commissione provinciale - deduce, viceversa, la perdurante esistenza del maso chiuso all'atto della introduzione del giudizio *a quo*, in ragione del fatto che l'efficacia della richiamata deliberazione n. 1894 del 9 marzo 2009 (con la quale la competente Commissione provinciale aveva acconsentito allo scioglimento, condizionandone l'operatività alla aggregazione di una parte di esso ad un diverso maso chiuso), «non essendosi fatto alcun uso del provvedimento di scioglimento da parte degli originari richiedenti [...], si è estinta dopo due anni ai sensi dell'art. 48 comma 1 ultima parte della Legge Provinciale n. 17/2001, quindi poco dopo il deposito in cancelleria della domanda d'assunzione e di determinazione del prezzo d'assunzione»;

che, peraltro, il giudice *a quo* sostiene, in termini di rilevanza della questione che, «qualora la pubblica Amministrazione procedesse allo scioglimento con determinazione definitiva nel corso del procedimento, ne conseguirebbe il rigetto delle domande d'assunzione [...] per il venir meno dell'oggetto del contendere»; e ciò in quanto la procedura di assunzione presuppone l'esistenza del maso chiuso (che a sua volta giustifica l'indivisibilità e la prestazione di un conguaglio non corrispondente al valore di mercato agli eredi non assuntori e di privilegio per l'assuntore), dovendosi seguire, in caso contrario, le regole ordinarie della divisione ereditaria (non richiesta da alcuna delle parti, *ma*) che potrebbe essere azionata in un futuro giudizio, in cui il valore delle singole quote di proprietà aumenterebbe in senso sostanziale, venendo in considerazione il valore di mercato;

che, tuttavia, dalla prospettazione in fatto contenuta nell'ordinanza di rimessione, non risulta in alcun modo che, nella pendenza del giudizio *a quo* (del quale non è dato conoscere la data di proposizione), sia stata avanzata dalle parti (davanti alla competente Commissione ovvero allo stesso giudice) alcuna ulteriore domanda di scioglimento del maso chiuso in contestazione, emergendo viceversa (come anche affermato dal rimettente) che l'unica domanda di scioglimento fosse appunto quella presentata (e accolta condizionatamente, per poi perdere efficacia) prima dell'inizio del giudizio medesimo;

che, dunque, dalla ricostruzione in fatto contenuta nell'ordinanza di rimessione, non si evidenzia in alcun modo che il giudice *a quo* sia stato chiamato ad applicare la norma censurata (condizione richiesta, invece, dalle sentenze n. 257 e n. 223 del 2012; ordinanza n. 315 del 2012), emergendo viceversa il carattere ipotetico (secondo la definizione data dall'ordinanza n. 26 del 2012) del richiesto scrutinio di costituzionalità, la cui pregiudizialità (e incidenza) rispetto alla fattispecie dedotta in giudizio risulta allo stato non configurabile, in quanto espressamente condizionata da una ulteriore futura e del tutto eventuale pronuncia di scioglimento del maso chiuso, al momento non richiesta da alcuno;

che altro profilo di inammissibilità della sollevata questione deriva, per *tabulas*, dal contenuto ancipite del *petitum* proposto dal rimettente (in base al principio enunciato dalle sentenze n. 328 del 2011 e n. 355 del 2010; ordinanza n. 265 del 2011), che richiede, ad un tempo, due diversi interventi additivi sul testo della norma censurata, evidentemente frutto di due percorsi interpretativi opposti e di un non sciolto dubbio interpretativo, senza che sia dato comprendere se le due ipotesi siano poste tra loro in un rapporto di irrisolta alternativezza o di subordinazione;

che, inoltre, la richiesta di affidare la decisione circa lo scioglimento del maso, oltre che alla pubblica amministrazione, anche (o in sostituzione) al giudice investito del procedimento d'assunzione, rende altresì perplessa (oltre che contraddittoria) la motivazione sulla rilevanza, là dove il rimettente sottolinea come la norma impugnata non possa essere interpretata nel senso del riconoscimento all'autorità giudiziaria ordinaria della facoltà, in caso di mancanza dei presupposti oggettivi della costituzione in maso chiuso, di pronunciare con sentenza lo scioglimento;

che, infine, l'intervento richiesto a questa Corte appare, all'evidenza, caratterizzato da un corposo tasso di manipolatività e creatività (sentenza n. 252 del 2012 e ordinanze n. 304, n. 255 e n. 240 del 2012), peraltro diretto a modificare un istituto processuale, la cui conformazione è riservata alla ampia discrezionalità del legislatore col solo limite della manifesta irragionevolezza (come da ultimo affermato dalle ordinanze n. 240 e n. 174 del 2012);



che, in particolare, va sottolineato che la richiesta del rimettente - la quale trae evidentemente giustificazione dalla asserita preminenza (ovvero pregiudizialità), rispetto alla domanda in sede giurisdizionale di assunzione del maso chiuso, dell'accertamento amministrativo dello scioglimento del medesimo bene, anche se proposta in pendenza di giudizio - rispecchia una concezione eminentemente "soggettivistica" e "privatistica" del maso chiuso, diretta a tutelare i diritti che i singoli possono vantare sui beni facenti parte di esso piuttosto che il mantenimento dei beni in unità economico-sociale tendenzialmente inscindibile;

che, viceversa, questa Corte (a partire dalla sentenza n. 4 del 1956 per arrivare alle più recenti sentenze n. 173 del 2010, n. 405 del 2006) ha ripetutamente giustificato la legittimità del regime (derogatorio di quello civilistico) dettato dalla Provincia autonoma di Bolzano in materia di masi chiusi (di sua competenza legislativa primaria, ai sensi dell'art. 8, numero 8, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5, recante lo «Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige»), proprio in ragione del carattere funzionale di questo regime «alla conservazione dell'istituto nelle sue essenziali finalità e specificità» (sentenza n. 405 del 2006);

che, pertanto, la *ratio* giustificatrice della regolamentazione speciale in questione - avente natura «sostanzialmente pubblicistica» (sentenza n. 35 del 1972) - trascende (ovvero non si connota esclusivamente *per*) la tutela del singolo proprietario e della sua compagine familiare, configurandosi eminentemente quale strumento approntato a garanzia della conservazione dell'istituto in quanto tale, come si è venuto ad evolvere nei secoli, nella specifica realtà territoriale ed economica alto-atesina, dominata da condizioni agronomiche poco felici;

che, appunto, l'intero corpus normativo dettato dalla legge provinciale n. 17 del 2001 risulta teleologicamente connotato dalla predisposizione di mezzi idonei a soddisfare l'esigenza (di interesse pubblico) di conservazione del maso, che rappresenta ancora un attuale strumento di protezione dell'agricoltura nel territorio montano, anche rispetto ad eventuali tentazioni speculative che possano portare di fatto allo svilimento dell'istituto;

che, tra gli altri, anche il momento della divisione della comunione ereditaria - che si fonda sul principio secondo cui «Nella divisione del patrimonio ereditario il maso chiuso, comprese le pertinenze, va considerato unità indivisibile e non può essere assegnato che ad un unico erede o legatario oppure ad un'unica erede o legataria» (art. 11 legge provinciale n. 17 del 2001) - trova nella domanda di assunzione il mezzo capace di evitare la parcellizzazione del bene;

che l'auspicata possibilità di proposizione in sede amministrativa delle domande di scioglimento o modifiche alla consistenza del maso chiuso anche in pendenza del giudizio di assunzione (a prescindere dallo stravolgimento del sistema di preminente tutela di conservazione del maso chiuso, che costituisce *ratio* e fine della disciplina provinciale in materia) necessiterebbe evidentemente di una rimodulazione del rapporto tra le due contrapposte domande che, per le sue implicazioni di sistema, spetterebbe alla discrezionalità del legislatore;

che, quindi, il petitum richiesto non si configura affatto (non foss'altro che per il suo carattere alternativo) come soluzione costituzionalmente imposta, quantomeno in considerazione della variegata configurabilità delle possibili ricadute di ciascuna delle invocate additive sulla disciplina *de qua*;

che, per tutte le ragioni esposte, la sollevata questione è manifestamente inammissibile.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 13, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 28 novembre 2001, n. 17 (Legge sui masi chiusi), sollevata, in riferimento agli articoli 3, 24, 42 e 97 della Costituzione, dal Giudice monocratico del Tribunale ordinario di Bolzano, sezione distaccata di Brunico, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'1 luglio 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Paolo GROSSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*



Depositata in Cancelleria il 4 luglio 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_130176

N. 177

Ordinanza 1° - 4 luglio 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Regioni in genere - Norme della Regione Campania - Consiglieri regionali - Condanna non definitiva per il delitto di cui all'art. 416-bis del codice penale (associazione di tipo mafioso) - Sospensione di diritto dalla carica fino alla sentenza definitiva - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata - Questione divenuta priva di oggetto - Manifesta inammissibilità.

- Legge della Regione Campania 11 ottobre 2011, n. 16, art. 1.
- Costituzione, artt. 2, 3, primo comma, 51, primo comma, e 117, secondo comma, lettera h).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco GALLO;

Giudici : Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Campania 11 ottobre 2011, n. 16, recante «Modifica ed integrazione dell'articolo 9 della legge regionale 19 gennaio 2007, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - legge finanziaria regionale 2007), modifica ed integrazione dell'articolo 9 della legge regionale 27 marzo 2009, n. 4 (Legge elettorale) e modifica ed integrazione dell'articolo 28 della legge regionale 5 giugno 1996, n. 13 (Nuove disposizioni in materia di trattamento indennitario agli eletti alla carica di consigliere regionale della Campania)», promosso dal Tribunale di Napoli nel procedimento vertente tra R.C. e la Regione Campania ed altro, con ordinanza del 14 novembre 2012, iscritta al n. 10 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 6, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visti l'atto di costituzione di R.C. e della Regione Campania;

udito nella camera di consiglio del 19 giugno 2013 il Giudice relatore Giuseppe Frigo.

Ritenuto che il Tribunale di Napoli, prima sezione civile, con ordinanza del 14 novembre 2012 (r.o. n. 10 del 2013), nel corso di un giudizio in materia elettorale, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Campania 11 ottobre 2011, n. 16, recante «Modifica ed integrazione dell'articolo 9 della legge regionale 19 gennaio 2007, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione



Campania - legge finanziaria regionale 2007), modifica ed integrazione dell'articolo 9 della legge regionale 27 marzo 2009, n. 4 (Legge elettorale) e modifica ed integrazione dell'articolo 28 della legge regionale 5 giugno 1996, n. 13 (Nuove disposizioni in materia di trattamento indennitario agli eletti alla carica di consigliere regionale della Campania)», deducendo la violazione degli articoli 2, 3, primo comma, 51, primo comma, e 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione;

che il giudice *a quo* - descritte analiticamente le vicende del giudizio ed affrontate le preliminari questioni processuali - premette di dovere decidere della disapplicazione ovvero dell'annullamento di una delibera di sospensione dalla carica di consigliere regionale ai sensi del menzionato art. 9 della legge della Regione Campania n. 1 del 2007, modificato dall'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 16 del 2011. Il ricorrente, infatti, sospeso in virtù della disposizione impugnata - che prevede che «I consiglieri regionali che hanno riportato condanna, anche non definitiva, per il delitto di cui all'art. 416-*bis* del codice penale restano sospesi dalla carica fino alla sentenza definitiva» - ha chiesto dichiararsi il proprio diritto a rivestire la carica di consigliere regionale, e quindi di essere reintegrato nella carica, sulla base della prospettata illegittimità della norma regionale di cui la delibera costituisce diretta applicazione: donde la rilevanza della questione, sollevata su istanza della parte, nel giudizio *a quo*. D'altro canto, l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della norma censurata posta a fondamento della delibera comporterebbe la possibilità per il ricorrente di esercitare le funzioni connesse alla carica di consigliere, essendo ormai decorso il termine di durata di 18 mesi della sospensione disposta in virtù dell'art. 15, comma 4-*bis*, della legge 19 marzo 1990, n. 55 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale);

che, quanto alla non manifesta infondatezza della questione, il Tribunale rimettente deduce, innanzitutto, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., che riserva allo Stato la potestà legislativa in materia di ordine e sicurezza pubblica;

che, infatti, le cause di sospensione *ex lege* da una carica elettiva per effetto di condanne non definitive per alcune tipologie di reati sono regolate nell'ambito della legislazione statale e, in particolare, nella legge n. 55 del 1990;

che la Corte in diverse occasioni ha ribadito l'orientamento in base al quale l'art. 15, come successivamente modificato, della citata legge n. 55 del 1990 persegue finalità di salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica, di tutela della libera determinazione degli organi elettivi, di buon andamento e trasparenza delle amministrazioni pubbliche contro i gravi pericoli di inquinamento derivanti dalla criminalità organizzata e dalle sue infiltrazioni (sono citate le sentenze n. 141 del 1996, n. 118 e n. 195 del 1994, n. 288 del 1993 e n. 407 del 1992), coinvolgendo interessi dell'intera comunità nazionale connessi a valori costituzionali di rilevanza primaria (sentenze n. 288, n. 218 e n. 197 del 1993);

che, assume il rimettente, la disposizione censurata sarebbe altresì illegittima per violazione degli artt. 2, 3 e 51 Cost., nella parte in cui fa coincidere la durata della sospensione dalla carica alla durata (imprevedibile) del processo;

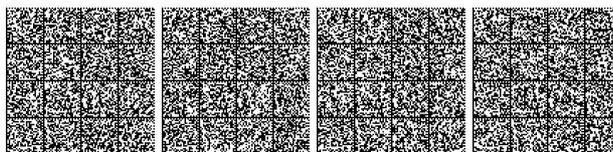
che, infatti, dal raffronto con le cause di sospensione *ex lege* contemplate dalla normativa statale risulterebbe che i consiglieri della Regione Campania subiscono, in caso di condanna non definitiva per il delitto di cui all'art. 416-*bis* cod. pen., un trattamento deteriore, sia rispetto al caso di condanna per le altre ipotesi di delitti previsti dall'art. 15, comma 1, lettera a), della legge n. 55 del 1990, sia rispetto ad analoga condanna emessa nei confronti dei consiglieri regionali eletti in regioni diverse: in entrambi i casi, infatti, la sospensione dalla carica ha una durata massima predeterminata dalla legge statale di diciotto mesi, ai quali si possono aggiungere, in caso di rigetto dall'impugnazione, ulteriori dodici mesi dalla sentenza;

che la illustrata differenziazione sarebbe irragionevole, da un canto, perché i delitti previsti dall'art. 15, comma 1, lettera a), della legge n. 55 del 1990 sono accomunati dalla giurisprudenza costituzionale (sono citate le sentenze n. 132 del 2001, n. 206 del 1999 e n. 184 del 1994) non in base al bene offeso o all'entità della pena comminata, bensì in base al fatto di essere stati tutti considerati dal legislatore come manifestazione di delinquenza di tipo mafioso o di altre gravi forme di pericolosità sociale e, in quanto tali, parimenti forniti di alta capacità di inquinamento degli apparati pubblici da parte delle organizzazioni criminali. A fronte di detta considerazione unitaria da parte del legislatore statale, sarebbe irragionevole la disciplina regionale che fa derivare conseguenze più rigorose esclusivamente nei confronti di «un consigliere regionale della Campania e per uno solo dei reati espressivi della delinquenza di tipo mafioso»;

che la norma impugnata sarebbe altresì lesiva degli artt. 2 e 51, primo comma, Cost., per l'assenza della previsione di un limite di durata predeterminato all'esercizio del diritto all'elettorato passivo;

che, infatti, le restrizioni del contenuto di un diritto inviolabile sarebbero ammissibili solo nei limiti indispensabili alla tutela di altri interessi di rango costituzionale, secondo la regola della necessità e della ragionevole proporzionalità di tale limitazione (sono citate le sentenze n. 467 del 1991 e, in generale, sui limiti posti a diritti inviolabili da esigenze di conservazione dell'ordine pubblico, le sentenze n. 138 del 1985 e n. 102 del 1975);

che con atto depositato il 19 febbraio 2013 si è costituito il consigliere regionale R.C. che ha concluso per la declaratoria di illegittimità della norma regionale impugnata;



che è intervenuto in giudizio il Presidente della Giunta regionale che ha concluso per l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale, per i motivi articolati in una successiva memoria.

Considerato che il Tribunale di Napoli ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Campania 11 ottobre 2011, n. 16, recante «Modifica ed integrazione dell'articolo 9 della legge regionale 19 gennaio 2007, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - legge finanziaria regionale 2007), modifica ed integrazione dell'articolo 9 della legge regionale 27 marzo 2009, n. 4 (Legge elettorale) e modifica ed integrazione dell'articolo 28 della legge regionale 5 giugno 1996, n. 13 (Nuove disposizioni in materia di trattamento indennitario agli eletti alla carica di consigliere regionale della Campania)», per violazione degli articoli 2, 3, primo comma, 51, primo comma, e 117, secondo comma, lettera *h*), della Costituzione;

che, successivamente all'ordinanza di rimessione, questa Corte ha già dichiarato, con la sentenza n. 118 del 2013, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 (nonché dei successivi artt. 2 e 3, comma 1, lettera *a*) della legge della Regione Campania n. 16 del 2011;

che, dunque, la questione deve essere dichiarata manifestamente inammissibile per sopravvenuta mancanza di oggetto, giacché, a seguito della sentenza da ultimo citata, la norma censurata è stata già rimossa dall'ordinamento con efficacia *ex tunc* (*ex plurimis*, ordinanze n. 222 e n. 76 del 2012).

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Campania 11 ottobre 2011, n. 16 recante «Modifica ed integrazione dell'articolo 9 della legge regionale 19 gennaio 2007, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - legge finanziaria regionale 2007), modifica ed integrazione dell'articolo 9 della legge regionale 27 marzo 2009, n. 4 (Legge elettorale) e modifica ed integrazione dell'articolo 28 della legge regionale 5 giugno 1996, n. 13 (Nuove disposizioni in materia di trattamento indennitario agli eletti alla carica di consigliere regionale della Campania)», sollevata, in riferimento agli articoli 2, 3, primo comma, 51, primo comma, e 117, secondo comma, lettera *h*), della Costituzione, dal Tribunale di Napoli con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'1 luglio 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

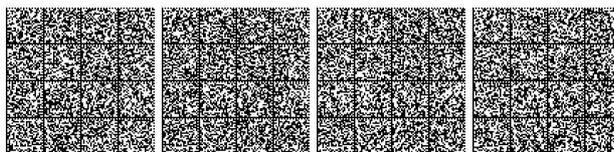
Giuseppe FRIGO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 4 luglio 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 178

Sentenza 1° - 4 luglio 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente (tutela dell') - Norme della Regione Liguria - Verifica di assoggettabilità a valutazione ambientale strategica - Previsione che piani e programmi e loro modifiche minori che hanno ad oggetto l'uso di piccole aree a livello locale sono soggetti a procedura di verifica di assoggettabilità a VAS nei casi indicati nell'allegato A, in quanto aventi potenziali effetti sull'ambiente - Introduzione di casi di esonero dalla procedura di verifica di assoggettabilità a VAS in contrasto con la disciplina statale e con riduzione del livello di tutela ambientale - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge della Regione Liguria 10 agosto 2012, n. 32, art. 3, comma 2, e allegato A, numeri 4, 5, 6 e 7.
- Costituzione, art. 117, primo e secondo comma, lettera s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, artt. 6, comma 3, e 12; direttiva 27 giugno 2001, n. 2001/42/CE, art. 3, paragrafo 3.

Ambiente (tutela dell') - Norme della Regione Liguria - Verifica di assoggettabilità a valutazione ambientale strategica (VAS) - Previsione che fra i piani e programmi e loro modifiche minori che hanno ad oggetto l'uso di piccole aree a livello locale sono sicuramente soggetti a procedura di verifica di assoggettabilità a VAS quelli indicati nell'allegato A in quanto aventi potenziali effetti sull'ambiente - Norma sopravvenuta avente contenuto sostanzialmente analogo alla previgente, già dichiarata illegittima - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Liguria 4 febbraio 2013, n. 1, art. 1.
- Costituzione, art. 117, primo e secondo comma, lettera s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, artt. 6, comma 3, e 12; direttiva 27 giugno 2001, n. 2001/42/CE, art. 3, paragrafo 3.

Ambiente (tutela dell') - Norme della Regione Liguria - Procedura di verifica preordinata ad accertare la necessità di espletare la valutazione di impatto ambientale (VIA) - Previsione che una copia integrale della documentazione inerente alle istanze per la verifica di assoggettabilità a VIA sia depositata presso i Comuni interessati - Omessa previsione che sia dato avviso della trasmissione nell'albo pretorio degli stessi Comuni - Contrasto con la normativa statale sulla disciplina dell'avviso dell'avvenuta trasmissione della richiesta - Limitazione della pubblicità con riduzione del livello di tutela ambientale - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge della Regione Liguria 30 dicembre 1998, n. 38, art. 10, comma 1-bis, primo periodo, inserito dall'art. 18, comma 2, della legge della Regione Liguria 10 agosto 2012, n. 32, e modificato dall'art. 2, comma 1, della legge della Regione Liguria 4 febbraio 2013, n. 1.
- Costituzione, art. 117 secondo comma, lettera s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, art. 20, comma 2, primo periodo.

Ambiente (tutela dell') - Norme della Regione Liguria - Procedura di verifica preordinata ad accertare la necessità di espletare la valutazione di impatto ambientale (VIA) - Previsione che l'esito della procedura, comprese le motivazioni, è pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione, nonché sul sito web della Regione - Contrasto con la normativa statale che prevede che l'esito della procedura sia pubblicato in forma integrale sul sito web della Regione - Limitazione della pubblicità con riduzione del livello di tutela ambientale - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge della Regione Liguria 30 dicembre 1998, n. 38, art. 10, comma 5, nel testo sostituito dall'art. 18, comma 4, della legge della Regione Liguria 10 agosto 2012, n. 32.
- Costituzione, art. 117 secondo comma, lettera s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, art. 20, comma 7.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco GALLO;

Giudici : Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 3, comma 2, e 18, commi 2 e 4, nonché dell'allegato A, della legge della Regione Liguria 10 agosto 2012, n. 32, recante «Disposizioni in materia di valutazione ambientale strategica (VAS) e modifiche alla legge regionale 30 dicembre 1998, n. 38 (Disciplina della valutazione di impatto ambientale)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 15-17 ottobre 2012, depositato in cancelleria il 22 ottobre 2012 ed iscritto al n. 165 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;

udito nell'udienza pubblica del 4 giugno 2013 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro;

uditi l'avvocato dello Stato Alessandro De Stefano per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Orlando Sivieri per la Regione Liguria.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 15-17 ottobre 2012, depositato il 22 ottobre 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato, in riferimento agli articoli 117, primo e secondo comma, lettera s), ed in relazione agli articoli 6, comma 3, e 20, commi 2 e 7, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), ed all'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva 27 giugno 2001, n. 2001/42/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente), questioni di legittimità costituzionale degli articoli 3, comma 2, e dell'allegato A della legge della Regione Liguria 10 agosto 2012, n. 32, recante «Disposizioni in materia di valutazione ambientale strategica (VAS) e modifiche alla legge regionale 30 dicembre 1998, n. 38 (Disciplina della valutazione di impatto ambientale)», pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione del 16 agosto 2012, n. 15, nonché dell'articolo 18, commi 2 e 4, di detta legge regionale il quale, rispettivamente, ha inserito il comma 1-bis nell'articolo 10 della legge Regione Liguria 30 dicembre 1998, n. 38 (Disciplina della valutazione di impatto ambientale), ed ha modificato il comma 5 di tale articolo.

2.- Secondo il ricorrente, il citato art. 3, comma 2, violerebbe gli artt. 117, primo comma e secondo comma, lettera s), Cost., in quanto dispone che i piani ed i programmi e le loro modifiche che rientrano nelle categorie per le quali è previsto l'esperimento della VAS, «che hanno ad oggetto l'uso di piccole aree a livello locale e le modifiche minori dei piani e dei programmi di cui al comma 1 sono soggetti a procedura di verifica di assoggettabilità a VAS di cui all'art. 13, nei casi indicati nell'allegato A, in quanto aventi potenziali effetti sull'ambiente».

La disposizione prevede lo svolgimento della procedura di verifica di assoggettabilità a VAS per i piani e programmi riguardanti l'uso di piccole aree a livello locale e per le modifiche minori dei piani e dei programmi sottoponibili a detta valutazione «nei soli casi in cui essi abbiano potenziali effetti sull'ambiente» e, in tal modo, violerebbe anche l'art. 3, paragrafo 3, della direttiva 2001/42/CE, recepita dall'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, concernente la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della tutela dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.). La norma dell'Unione europea dispone, infatti, che per i piani e i programmi che determinano l'uso di piccole aree a livello locale e per le modifiche minori dei piani e dei programmi di cui al paragrafo 2, gli Stati membri sono tenuti a determinare, ai fini dello svolgimento della valutazione ambientale, se essi possono avere effetti



significativi sull'ambiente. L'art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006 stabilisce, conseguentemente, che «per i piani e i programmi di cui al comma 2 che determinano l'uso di piccole aree a livello locale e per le modifiche minori dei piani e dei programmi di cui al comma 2, la valutazione ambientale è necessaria qualora l'autorità competente valuti che producano impatti significativi sull'ambiente, secondo le disposizioni dell'art. 12 e tenuto conto del diverso livello di sensibilità ambientale dell'area oggetto di intervento».

Ad avviso del ricorrente, sarebbe palese che, in virtù di queste ultime norme, «la scarsa rilevanza dell'impatto ambientale può giustificare l'esonero dalla procedura di V.A.S., e non piuttosto dalla valutazione di assoggettabilità a V.A.S., così come disposto dalla norma regionale».

In definitiva, la valutazione della rilevanza dell'impatto ambientale costituisce il presupposto, da verificare attraverso la procedura di assoggettabilità, per l'esperimento della VAS; la disposizione censurata, in violazione dei suindicati parametri, dispone, invece, che detta valutazione non costituisce presupposto per esperire la procedura di assoggettabilità a VAS.

2.1.- Il citato art. 3, comma 2, violerebbe, inoltre l'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost., perché limita l'esperimento della procedura in esame per i piani e programmi relativi all'uso di piccole aree a livello locale e per le modifiche minori dei piani e dei programmi assoggettabili a VAS, che siano riconducibili alle categorie specificate nell'allegato A della legge regionale in esame.

Siffatta limitazione non è prevista dalla pertinente disciplina dell'UE e statale di riferimento, a cui la legge regionale è tenuta ad uniformarsi e, quindi, eccederebbe la competenza legislativa spettante alla Regione.

2.2.- L'allegato A della legge regionale in esame individua i piani ed i programmi di scarso impatto ambientale, che sono esclusi come tali dalla procedura di assoggettabilità a VAS, non solo in base alla natura dell'area interessata (avendo cioè riguardo ad aree diverse da quelle «inondabili e/o a suscettibilità al dissesto medio-alta» o «in condizioni di carenza di dotazione idropotabile e/o di potenzialità depurativa» o assoggettate ai «regimi normativi di Conservazione ed ai regimi normativi ANI-MA, IS-Ma saturo, IS-MA-CPA e IS-MA»), ma anche in base alle dimensioni quantitative dell'intervento. In particolare, il ricorrente censura e riporta le previsioni contenute nei numeri 4, 5, 6 e 7 dell'allegato A.

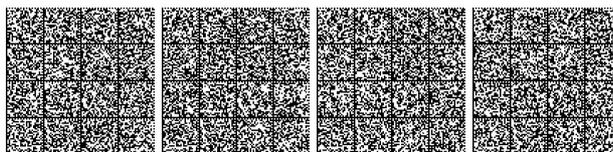
Ad avviso dell'Avvocatura generale, tale allegato, individuando le condizioni per l'espletamento della procedura con riguardo alle dimensioni quantitative dei progetti, determinerebbe un'indebita commistione tra valutazione ambientale dei piani e dei progetti, in contrasto con la giurisprudenza della Corte di giustizia, che non consente di considerare isolatamente i singoli piani o progetti, ma impone di valutare anche gli effetti cumulativi che l'opera può esprimere nel contesto territoriale in cui si inserisce (sentenza 22 settembre 2011, C-295/10, Genovaitè Valčukienè, punto 52), violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost.

La VAS riguarda il piano, non il progetto, e sarebbe incongruo creare un artificioso nesso fra le proporzioni dell'opera e l'opportunità di svolgere valutazioni sul piano. Non si possono dettare soglie o parametri dimensionali o proporzionali relativi ad un'opera, poiché il piano va valutato non solo in relazione alla sensibilità ambientale dell'area, ma anche in ragione della complessità degli effetti cumulativi e sinergici che l'opera determina in relazione allo specifico contesto territoriale. Anche un'opera di limitate dimensioni può, quindi, provocare un significativo impatto, a causa degli effetti cumulativi che possono essere determinati dall'incidenza di altri fattori, già presenti nel territorio, che siano idonei ad incidere sull'equilibrio ambientale.

3.- L'art. 18, comma 2, della legge della Regione Liguria n. 32 del 2012 ha modificato alcune norme della legge regionale n. 38 del 1998, concernenti il procedimento di valutazione d'impatto ambientale (VIA). In particolare, ha inserito nell'art. 10 di quest'ultima legge il comma 1-bis, in virtù del quale dell'avvenuta trasmissione delle richiesta per la verifica di assoggettabilità a VIA «è dato avviso a cura del proponente nel Bollettino Ufficiale della Regione Liguria. Dell'avvio del procedimento è data notizia mediante inserimento nel sito web della Regione nonché dei comuni interessati con indicazione del proponente, dell'oggetto, della localizzazione e la relativa documentazione progettuale e ambientale è messa a disposizione per la consultazione on line. In ogni caso copia integrale degli atti è depositata presso i comuni ove il progetto è localizzato. Entro quarantacinque giorni dalla comunicazione di avvio del procedimento di cui sopra, chiunque abbia interesse può far pervenire le proprie osservazioni».

Tale norma, ad avviso del ricorrente, omettendo di prescrivere che sia dato avviso della trasmissione nell'albo pretorio degli stessi Comuni, come stabilito dall'art. 20, comma 2 primo periodo, del d.lgs. n. 152 del 2006, n. 152, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

4.- Il citato art. 18, comma 4, ha, infine, sostituito il comma 5 dell'art. 10 della legge della Regione Liguria n. 38 del 1998 e, disponendo che «soltanto l'esito» della procedura relativa alla verifica sulla necessità della VIA debba essere pubblicato nel sito web della Regione, si porrebbe in contrasto con l'art. 20, comma 7, del d.lgs. del n. 152



del 2006, in virtù del quale del «provvedimento di assoggettabilità» alla VIA deve essere effettuata la pubblicazione «integrale» sul sito web dell'autorità competente, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., concernendo siffatta disciplina la materia «tutela dell'ambiente».

5.- Nel giudizio si è costituita la Regione Liguria, in persona del Presidente della Giunta Regionale, deducendo che il citato art. 3, comma 2, non esclude nessun piano o programma dalla VAS o dalla verifica di assoggettabilità, perché quelli esclusi sono i soli indicati nel comma 5 di tale norma, in coerenza con la previsione dell'art. 6, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006. Con l'art. 3, comma 2, della legge regionale n. 32 del 2012, in combinato disposto con l'allegato A, si è, invece, inteso definire puntualmente le tipologie di piani e programmi «in ogni caso» soggetti a procedura di verifica di assoggettabilità a VAS, così da delineare il campo di applicazione della procedura; ciò che non escluderebbe dalla procedura le altre fattispecie di piani e di progetti non riconducibili a quelle enumerate. In altri termini, non si tratterebbe di un numero chiuso di casi, ma soltanto dell'elencazione di quelli sicuramente assoggettati alla procedura, a causa della rilevanza ambientale che essi rivestono.

Secondo il ricorrente, la valutazione della rilevanza d'impatto ambientale costituisce presupposto per l'esperimento della VAS, da verificare attraverso la procedura di assoggettabilità e non costituisce, invece, presupposto per esperire la procedura di assoggettabilità.

Ad avviso della Regione, le due procedure non sono alternative ed il fatto di sottoporre un piano o programma alla procedura di assoggettabilità costituisce verifica per accertare, caso per caso, se lo stesso deve essere sottoposto a VAS e non automaticamente esonerato dalla stessa per il fatto di avere esperito la procedura di assoggettabilità.

5.1.- In relazione alla censura concernente il citato art. 18, comma 2, la Regione sostiene che l'obiettivo di dare notizia dell'avvio della procedura di screening era stato ritenuto sufficientemente garantito dalla pubblicazione nel sito web del Comune. In riferimento alla censura avente ad oggetto il comma 4 di detta norma, la resistente si limita a dare conto della disciplina stabilita dalla stessa e dalla norma statale di riferimento.

La Regione Liguria deduce, infine, che, al fine di «tener conto dei rilievi formulati» dal ricorrente è in corso la procedura per la modifica delle norme impugnate e chiede, quindi, che la Corte dichiari cessata la materia del contendere.

6.- In prossimità dell'udienza pubblica, la Regione Liguria ha depositato memoria, deducendo che la legge regionale 4 febbraio 2013, n. 1 (Modifiche alla legge regionale 10 agosto 2012, n. 32), ha modificato gli impugnati artt. 3, comma 2, 18, commi 2 e 4.

L'impugnato art. 3, comma 2, nel testo modificato, stabilisce ora: «I piani ed i programmi di cui al comma 1 che hanno ad oggetto l'uso di piccole aree a livello locale e le modifiche minori dei piani e dei programmi di cui al comma 1 sono soggetti a procedura di verifica di assoggettabilità a VAS di cui all'articolo 13, nei casi indicati nell'allegato A in quanto aventi potenziali effetti sull'ambiente». Secondo la resistente, siffatta modifica permette di individuare con sufficiente specificità i piani e i programmi senz'altro soggetti a procedura di verifica di assoggettabilità a VAS.

Inoltre, anche il citato art. 18, comma 2, è stato modificato e l'art. 10, comma 1-bis, della legge regionale n. 38 del 1998, nell'attuale formulazione, dispone che «dell'avvio del procedimento è data notizia mediante inserimento nel sito web della Regione nonché nell'albo pretorio on line dei comuni interessati» e, in tal modo, avrebbe posto rimedio ai rilievi denunciati con il ricorso.

Infine, a seguito della modifica dell'impugnato art. 18, comma 4, il testo vigente dell'art. 10, comma 5, della legge regionale n. 38 del 1998, stabilisce che l'esito della procedura deve essere pubblicato in forma integrale nel sito web della Regione, con previsione che sarebbe satisfattiva delle ragioni fatte valere dal ricorrente.

7.- In prossimità dell'udienza pubblica ha depositato memoria anche il ricorrente, contestando che la modifica delle norme impugnate comporti la cessazione della materia del contendere.

In relazione al citato art. 3, comma 2, ed all'allegato A, la modifica, per avere efficacia satisfattiva, avrebbe dovuto prevedere, a suo avviso, che la verifica di assoggettabilità alla VAS «deve avvenire in ogni caso e senza eccezione alcuna e non nelle sole ipotesi previste» da detta norma. L'affermazione contenuta nel testo novellato, secondo la quale la verifica deve avvenire «sicuramente» nelle ipotesi contemplate dall'allegato A, non modificherebbe, sostanzialmente, contenuto e significato della norma. Con riguardo ai casi non contemplati da tale allegato «ai quali si riferisce il ricorso», la norma impugnata «nulla dice, né nel testo originario né in quello novellato».

Secondo il ricorrente, non avrebbe pregio l'osservazione che la modifica «si può riflettere indirettamente sulla disciplina di tali fattispecie: nel testo originario si contrapponevano i casi contemplati nell'allegato A, nei quali la verifica doveva essere effettuata, ai casi non previsti nel predetto allegato, nei quali si doveva per converso ritenere, con ragionamento a contrario, che la verifica fosse esclusa; nel nuovo testo si contrappongono invece le ipotesi in cui la verifica deve essere effettuata «sicuramente» e le ipotesi residuali, nelle quali la disciplina può essere considerata



invece insicura ed incerta». In buona sostanza, a suo avviso, «nelle ipotesi non contemplate la verifica non è più necessariamente esclusa, ma potrebbe essere parimenti eseguita, anche se in condizioni ed in circostanze non ben definite ed in base a scelte discrezionali dell'Amministrazione interessata».

Pertanto, poiché il diritto dell'UE e l'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, nonché l'art. 12 di tale decreto legislativo, non prevedono nessuna deroga all'obbligo della verifica di assoggettabilità a VAS dei piani e programmi di piccole dimensioni, ovvero delle modifiche di minore entità dei piani e dei programmi già esistenti, gli stessi sarebbero violati dalla norma regionale che renda tale verifica solo eventuale ed ipotetica, a seguito di una discrezionale determinazione adottata dall'Amministrazione in condizioni e circostanze non specificate.

L'Avvocatura generale deduce che il significato delle censure non sarebbe stato colto dalla resistente, la quale correttamente ritiene che la verifica di assoggettabilità a VAS non è alternativa all'espletamento della VAS, ma non considera che la norma regionale, nell'escludere detta verifica nelle ipotesi non contemplate dall'allegato A, o nel prevedere una verifica solo eventuale ed ipotetica, in condizioni e circostanze del tutto indefinite, violerebbe l'obbligo di procedere a tale verifica in ogni caso e senza eccezione alcuna. Inoltre, ammettendo la norma che la verifica possa essere resa facoltativa nei casi non espressamente contemplati, ciò comporterebbe l'illegittimità dei criteri in base ai quali l'allegato A definisce i casi in cui la verifica va effettuata "sicuramente", poiché essi tengono conto alternativamente della tipologia dell'area interessata e delle dimensioni del progetto da realizzare. In tal modo essi consentono che la VAS sia esclusa in considerazione della limitata dimensione del progetto, trascurando gli effetti sinergici e cumulativi che si possono determinare sul territorio a causa di fattori preesistenti, con conseguente fondatezza del terzo motivo di censura.

7.1.- In ordine alle censure concernenti il citato art. 18, commi 2 e 4, il ricorrente contesta l'argomentazione della Regione, secondo la quale le norme regionali permetterebbero di conseguire lo stesso risultato stabilito dalla legge statale, valorizzando il preteso "effetto utile" delle norme regionali, che prescindono dall'esame testuale delle disposizioni censurate e dallo loro corrispondenza con quelle contenute nelle norme statali di riferimento. Nella materia spettanti alla competenza esclusiva dello Stato non sarebbe, infatti, consentito di derogare la legge statale e non sussistendo tra questa e le norme impugnate la necessaria corrispondenza, queste ultime sarebbero costituzionalmente illegittime.

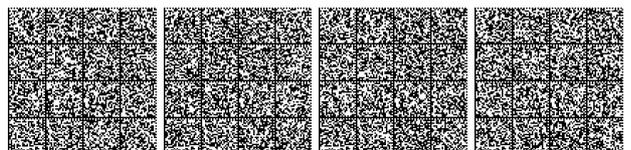
La modifica dell'art. 18, comma 2, mediante l'introduzione dell'obbligo di dare avviso dell'avvio di procedimento nell'albo pretorio on line dei comuni interessati non sanerebbe il vizio, «perché resta tuttora omesso l'obbligo di dare avviso della "avvenuta trasmissione" del progetto preliminare e dello studio preliminare ambientale nello "albo pretorio dei Comuni interessati"», come previsto dall'art. 20, comma 2, primo periodo, del d.lgs. n. 152 del 2006.

Analogamente, la modifica dell'art. 18, comma 4, con l'introduzione dell'obbligo di pubblicare «in forma integrale nel sito web della Regione» «l'esito della procedura, comprese le motivazioni», secondo l'Avvocatura generale, «lascia inalterato» il vizio denunciato, «che deriva dalla mancata previsione dell'obbligo di pubblicazione integrale del provvedimento di assoggettabilità».

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato, in riferimento agli articoli 117, primo e secondo comma, lettera s), ed in relazione agli articoli 6, comma 3, e 20, commi 2 e 7, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), ed all'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva 27 giugno 2001, n. 2001/42/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente), questioni di legittimità costituzionale degli articoli 3, comma 2, e dell'allegato A della legge della Regione Liguria 10 agosto 2012, n. 32, recante «Disposizioni in materia di valutazione ambientale strategica (VAS) e modifiche alla legge regionale 30 dicembre 1998, n. 38 (Disciplina della valutazione di impatto ambientale)», pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione del 16 agosto 2012, n. 15, nonché dell'articolo 18, commi 2 e 4, di detta legge regionale il quale, rispettivamente, ha inserito il comma 1-bis nell'articolo 10 della legge Regione Liguria 30 dicembre 1998, n. 38 (Disciplina della valutazione di impatto ambientale), ed ha modificato il comma 5 di tale articolo.

2.- La prima questione concerne l'art. 3, comma 2, e l'allegato A della legge della Regione Liguria n. 32 del 2012, che disciplina, tra l'altro, la valutazione ambientale strategica. Detto art. 3, comma 2, dispone che i piani ed i programmi contemplati nel comma 1, «che hanno ad oggetto l'uso di piccole aree a livello locale e le modifiche minori dei piani e dei programmi di cui al comma 1 sono soggetti a procedura di verifica di assoggettabilità alla VAS di cui all'art. 13, nei casi indicati nell'allegato A, in quanto aventi potenziali effetti sull'ambiente».



Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, tale norma si porrebbe in contrasto con l'art. 117, primo e secondo comma, lettera *s*), Cost., in quanto limiterebbe la verifica di assoggettabilità alla VAS a detti piani e programmi nei soli casi in cui «abbiano potenziali effetti sull'ambiente», in contrasto con l'art. 3, paragrafo 3, della direttiva 2001/42/CE, recepita dall'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006. Queste norme, prevedono, infatti, che «la scarsa rilevanza dell'impatto ambientale può giustificare l'esonero dalla procedura di VAS, e non piuttosto dalla valutazione di assoggettabilità a VAS, così come disposto dalla norma regionale». Il suindicato parametro costituzionale sarebbe, inoltre, violato perché le disposizioni impugnate limiterebbero l'esperienza della procedura in esame ai piani e programmi relativi all'uso di piccole aree a livello locale ed alle modifiche minori dei piani e dei programmi assoggettabili a VAS, riconducibili alle categorie specificate nell'allegato A, con limitazione non prevista dalle norme dell'UE e statali di riferimento, in violazione della competenza legislativa spettante alla Regione.

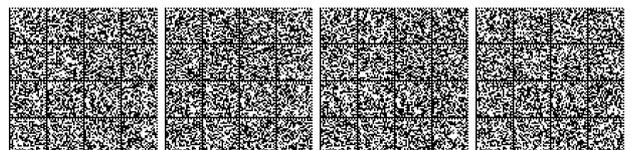
L'impugnato allegato A, nella parte in cui individua i piani ed i programmi di scarso impatto ambientale, esclusi come tali dalla procedura di assoggettabilità a VAS, non solo in base alla natura dell'area interessata, ma anche in base alle dimensioni quantitative dell'intervento, si porrebbe, infine, in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. L'identificazione delle condizioni per l'espletamento della procedura con riguardo alle dimensioni quantitative dei progetti, come operata nei numeri 4, 5, 6 e 7 di detto allegato A, determinerebbe, infatti, un'indebita commistione tra valutazione ambientale dei piani e dei progetti - in contrasto con la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, che non consente di considerare isolatamente i singoli piani o progetti, ma impone di valutare anche gli effetti cumulativi che l'opera può produrre nel contesto territoriale in cui si inserisce - stabilendo, incongruamente, un artificioso nesso fra le proporzioni dell'opera e l'opportunità di svolgere valutazioni sul piano.

2.1.- La questione è fondata.

I citati art. 3, comma 2, ed allegato A hanno ad oggetto la verifica di assoggettabilità alla valutazione ambientale strategica (detta anche screening), preordinata ad accertare i casi nei quali determinati piani o programmi devono essere sottoposti alla VAS, disciplinata dal d.lgs. n. 152 del 2006 (in particolare, artt. 6, commi 3 e 3-bis, e 12), in attuazione della direttiva n. 2001/42/CE, concernente la materia «tutela dell'ambiente», riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera *s*, Cost.). In tale ambito, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, interventi specifici del legislatore regionale sono conseguentemente «ammessi nei soli casi in cui essi, pur intercettando gli interessi ambientali, risultano espressivi di una competenza propria della Regione» (tra le più recenti, sentenze n. 58 del 2013, n. 227 e n. 192 del 2011), sempre che non compromettano «un punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato» (da ultimo, sentenza n. 145 del 2013). A detta materia è riconducibile, quindi, l'identificazione dei casi nei quali deve essere svolta la procedura di screening e questa Corte ha già ritenuto costituzionalmente illegittime le norme regionali che ne restringono l'ambito di esperibilità rispetto alla disciplina statale (sentenza n. 58 del 2013).

Nella specie, va osservato che l'art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006, per quanto qui interessa, al comma 3 stabilisce: «per i piani e i programmi di cui al comma 2 che determinano l'uso di piccole aree a livello locale e per le modifiche minori dei piani e dei programmi di cui al comma 2, la valutazione ambientale è necessaria qualora l'autorità competente valuti che producano impatti significativi sull'ambiente, secondo le disposizioni di cui all'articolo 12 e tenuto conto del diverso livello di sensibilità ambientale dell'area oggetto di intervento». Detto art. 12 disciplina, a sua volta, la «verifica di assoggettabilità» preordinata appunto ad accertare se il piano o programma possa avere impatti significativi sull'ambiente. L'impugnato art. 3, comma 2, dispone, invece, che «i piani ed i programmi di cui al comma 1 che hanno ad oggetto l'uso di piccole aree a livello locale e le modifiche minori dei piani e dei programmi di cui al comma 1 sono soggetti a procedura di verifica di assoggettabilità a VAS di cui all'articolo 13, nei casi indicati nell'allegato A in quanto aventi potenziali effetti sull'ambiente». Il citato allegato A indica poi le ipotesi nelle quali va espletata la procedura di screening ed è stato censurato nella parte in cui «limita l'esperienza della procedura» «ai piani e programmi relativi all'uso di piccole aree a livello locale ed alle modifiche minori», che siano «riconducibili alle categorie» nello stesso specificate e limitatamente ai casi - contemplati nei numeri 4, 5, 6 e 7 - in cui la verifica di assoggettabilità a VAS è stabilita avendo riguardo alle dimensioni quantitative dell'intervento.

Dal confronto tra dette norme, risulta chiaro che, come dedotto dal ricorrente, la dimensione quantitativa e l'entità delle modifiche possono giustificare, sulla base di criteri predeterminati, l'esonero dalla procedura di VAS, non dalla verifica di assoggettabilità, la quale è invece l'esito prodotto dalle disposizioni censurate che, in tal modo riducono il livello di tutela ambientale. La previsione contenuta nell'allegato A, in considerazione della formulazione della stessa, ha poi l'effetto di far ritenere non necessaria la verifica di assoggettabilità nei casi nei quali non siano superate le soglie quantitative e dimensionali nella stessa indicate e, come fondatamente sostenuto dall'Avvocatura generale, si pone in contrasto con la normativa statale, non tenendo conto dell'esigenza di una valutazione complessiva dell'intervento, da operare anche nel contesto nel quale si inserisce, imprescindibile per accertarne le ricadute ambientali. L'inter-



pretazione restrittiva propugnata dalla Regione, sul rilievo che le disposizioni censurate avrebbero la mera finalità di indicare «puntualmente le tipologie di piani e programmi in ogni caso soggetti a procedura di verifica di assoggettabilità a VAS», senza escluderne altre a questa sottoposte, in primo luogo, non è plausibile, perché in contrasto con la formulazione lessicale. In secondo luogo, alimenta il dubbio (rimuovibile soltanto mediante la dichiarazione di illegittimità costituzionale) in ordine alla prefigurabilità di fattispecie sottratte «in ogni caso» alla procedura di screening, in contrasto con la disciplina statale, secondo la quale, questa va svolta ed è poi la VAS che può non essere necessaria, qualora ciò risulti all'esito della stessa.

Pertanto, va dichiarata l'illegittimità costituzionale del citato art. 3, comma 2, in quanto comporta una restrizione dell'ambito di esperibilità della verifica di assoggettabilità a VAS, nonché dell'allegato A, nella parte in cui, nei numeri 4, 5, 6 e 7, identifica casi di esclusione di detta verifica, in base alle sole dimensioni quantitative degli interventi.

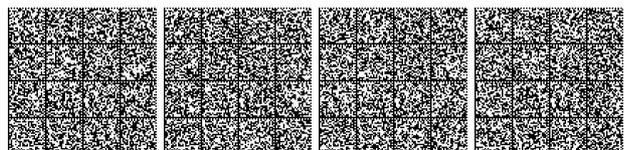
2.2.- Il citato art. 3, comma 2, successivamente alla proposizione del ricorso, è stato modificato dall'art. 1 della legge regionale 4 febbraio 2013, n. 1, recante «Modifiche alla legge regionale 10 agosto 2012, n. 32 (Disposizioni in materia di valutazione ambientale strategica (VAS) e modifiche alla legge regionale 30 dicembre 1998, n. 38 (Disciplina della valutazione di impatto ambientale)», allo scopo, esplicitato dalla resistente nella memoria, di «tener conto dei rilievi formulati dalla Presidenza del Consiglio». Detta norma, nel testo modificato, stabilisce che «fra i piani ed i programmi di cui al comma 1 che hanno ad oggetto l'uso di piccole aree a livello locale e le modifiche minori dei piani e dei programmi di cui al comma 1 sono sicuramente soggetti a procedura di verifica di assoggettabilità a VAS di cui all'articolo 13, quelli indicati nell'allegato A in quanto aventi potenziali effetti sull'ambiente».

La modifica della norma, nonostante l'intento che l'ha ispirata, non ha efficacia soddisfacente, come correttamente eccepito dall'Avvocatura generale, dato che essa, identificando alcuni piani e programmi «sicuramente» sottoposti alla procedura di screening si caratterizza per una formulazione che lascia prefigurare la possibilità di altri aprioristicamente sottratti e, appunto per questo, in considerazione delle argomentazioni dianzi svolte, si pone in contrasto con la disciplina statale e riduce lo standard di tutela dalla stessa stabilito. In definitiva, la modifica, da un canto, non ha alterato la sostanza normativa censurata, ciò che comporta il trasferimento della questione prospettata in riferimento all'art. 3, comma 2, vigente alla data dell'impugnazione, sul successivo testo della norma (per tutte, sentenze n. 193, n. 179 e n. 159 del 2012); dall'altro, non ha eliminato il vizio che inficiava la norma nel testo originario. La differente formulazione del citato art. 3, comma 2, in difetto di prova della mancata applicazione dello stesso nel testo originariamente impugnato, rende necessaria, nonostante il trasferimento della questione, la dichiarazione di illegittimità della norma in entrambi i testi scrutinati, anche in quello modificato e nei termini sopra precisati in relazione alla formulazione originaria della norma.

3.- La seconda questione di legittimità costituzionale ha ad oggetto il citato art. 18, il quale ha modificato la legge regionale n. 38 del 1998, che disciplina la valutazione di impatto ambientale (VIA), inserendo nell'art. 10 della stessa (concernente la «procedura di verifica-screening» preordinata ad accertare la necessità di espletare la VIA) il comma 1-bis, il quale dispone: «Dell'avvenuta trasmissione della richiesta del proponente» di assoggettamento del progetto, ai sensi del comma 1, «è dato avviso a cura del proponente nel Bollettino Ufficiale della Regione Liguria. Dell'avvio del procedimento è data notizia mediante inserimento nel sito web della Regione nonché dei comuni interessati, con indicazione del proponente, dell'oggetto, della localizzazione e la relativa documentazione progettuale e ambientale è messa a disposizione per la consultazione on line».

La norma impugnata, successivamente alla proposizione del ricorso, è stata modificata dall'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 1 del 2013 e nella parte qui rilevante, ora stabilisce: «Dell'avvenuta trasmissione della richiesta di cui al comma 1 è dato avviso a cura del proponente nel Bollettino Ufficiale della Regione Liguria. Dell'avvio del procedimento è data notizia mediante inserimento nel sito web della Regione nonché nell'albo pretorio on line dei comuni interessati con indicazione del proponente, dell'oggetto, della localizzazione e la relativa documentazione progettuale e ambientale è messa a disposizione per la consultazione on line».

Secondo il ricorrente, la norma violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto si limita «a prevedere che una copia integrale della documentazione inerente alle istanze per la verifica di assoggettabilità a V.I.A. sia depositata presso i Comuni interessati, omettendo che sia dato avviso della trasmissione nell'albo pretorio degli stessi Comuni, così come stabilito dall'art. 20, secondo comma, primo periodo», del d.lgs. n. 152 del 2006, n. 152. Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, l'Avvocatura generale ha contestato che la sopravvenuta modifica della norma in esame abbia eliminato il vizio denunciato, eccependo che «resta tuttora omesso l'obbligo di dare avviso della "avvenuta trasmissione" del progetto preliminare e dello studio preliminare ambientale» in detto albo pretorio.



3.1.- La questione è fondata.

Il citato art. 10, comma 1-*bis*, disciplina: nel primo periodo, la pubblicità «dell'avvenuta trasmissione della richiesta» del proponente; nel secondo periodo, la pubblicità «dell'avvio del procedimento». Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso, ha specificamente denunciato la difformità della norma regionale rispetto all'art. 20, secondo comma, primo periodo, del d.lgs. n. 156 del 2006, che concerne la disciplina dell'avviso dell'avvenuta trasmissione della richiesta. L'Avvocatura generale, nella memoria, ha, inoltre, contestato l'efficacia sanante della modifica realizzata dall'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 1 del 2013, appunto perché non ha interessato il primo profilo. È, dunque, palese che la norma impugnata dal ricorrente è quella contenuta nel primo periodo del citato art. 10, comma 1-*bis*, non nel secondo periodo, come invece dedotto dalla Regione, che ha provveduto a modificare quest'ultimo al dichiarato scopo di «tener conto dei rilievi formulati dalla Presidenza del Consiglio» (così nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica).

Identificata in tali termini la norma censurata, va ribadito che la normativa sulla valutazione d'impatto ambientale attiene a procedure che accertano in concreto e preventivamente la "sostenibilità ambientale" e, quindi, rientrano nella materia della tutela dell'ambiente, sicché, seppure possano essere presenti ambiti materiali di spettanza regionale, deve ritenersi prevalente, in ragione della precipua funzione del procedimento in esame, il titolo di legittimazione statale (sentenze n. 28 del 2013, n. 227 del 2011, n. 186 del 2010, n. 234 del 2009) ed il legislatore regionale non può ridurre lo standard di tutela fissato dal legislatore statale. Nella specie, è invece proprio questo l'effetto prodotto dalla limitazione della pubblicità prevista dalla norma regionale e, conseguentemente, va dichiarata l'illegittimità costituzionale del citato art. 10, comma 1-*bis*, primo periodo, nella parte in cui non prevede che dell'avvenuta trasmissione della richiesta sia dato avviso nell'albo pretorio dei comuni interessati.

L'identificazione della norma impugnata nei termini sopra indicati comporta che la modifica introdotta dall'art. 2, comma 1, legge reg. n. 1 del 2013, poiché concerne il secondo periodo del citato art. 10, comma 1-*bis*, non ha rimosso il vizio denunciato, ma di essa neppure occorre occuparsi, in quanto lo stesso è stato eliminato dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale del primo periodo, il solo impugnato dal ricorrente.

4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha, infine, impugnato l'art. 18, comma 4, della legge della Regione Liguria n. 32 del 2012, che ha sostituito il comma 5 dell'art. 10 della legge regionale n. 38 del 1998, il quale ora dispone: «L'esito della procedura [di verifica-screening ai fini della VIA], comprese le motivazioni, è pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione Liguria, nonché nel sito web della Regione».

A suo avviso, detta norma violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in quanto attiene alla materia «tutela dell'ambiente» e si porrebbe in contrasto con l'art. 20, comma 7, del d.lgs. del n. 152 del 2006 (avente ad oggetto la disciplina della «verifica di assoggettabilità» alla *VIA*), il quale dispone «la pubblicazione integrale sul sito web dell'autorità competente» del «provvedimento di assoggettabilità, comprese le motivazioni».

4.1.- La questione è fondata.

Preliminarmente, occorre osservare che la norma impugnata disciplina la pubblicità «dell'esito della procedura» di verifica-screening; la norma statale evocata dal ricorrente, sopra richiamata, fa invece riferimento alla pubblicità del «provvedimento di assoggettabilità», ma le due locuzioni, alla luce della complessiva formulazione della prima, vanno ritenute coincidenti.

Da siffatta identità consegue, in primo luogo, che la censura, riferita al testo originario del citato art. 18, comma 4, è meritevole di accoglimento. La disciplina in esame, per le argomentazioni sopra svolte, concerne, infatti, la materia «tutela dell'ambiente» e la norma regionale, riducendo il contenuto della pubblicità stabilita dalla legge statale, riduce il livello di tutela fissato da quest'ultima e, conseguentemente, per le argomentazioni sopra svolte, viola l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. Pertanto, va dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma regionale in esame, nella parte in cui non prevede che l'esito della procedura sia pubblicato in forma integrale sul sito web della Regione.

La sopravvenuta modifica della disposizione non ha, infatti, efficacia satisfattiva e neppure vi è prova della mancata applicazione della norma nel testo originario.

In considerazione della coincidenza tra le locuzioni «provvedimento di assoggettabilità» ed «esito della procedura», rispettivamente contenute nella norma statale ed in quella regionale, ha invece efficacia satisfattiva la modifica di quest'ultima, da parte dell'art. 2, comma 2, della legge regionale n. 1 del 2013 e, conseguentemente, non sussistono i presupposti per il trasferimento della questione sulla norma regionale, nel testo novellato da detta legge.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 2, della legge della Regione Liguria 10 agosto 2012, n. 32, recante «Disposizioni in materia di valutazione ambientale strategica (VAS) e modifiche alla legge regionale 30 dicembre 1998, n. 38 (Disciplina della valutazione di impatto ambientale)», nonché del citato articolo 3, comma 2, nel testo modificato dall'articolo 1 della legge regionale 4 febbraio 2013, n. 1, recante «Modifiche alla legge regionale 10 agosto 2012, n. 32 (Disposizioni in materia di valutazione ambientale strategica (VAS) e modifiche alla legge regionale 30 dicembre 1998, n. 38 (Disciplina della valutazione di impatto ambientale)»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'allegato A della legge della Regione Liguria n. 32 del 2012, nella parte in cui, nei numeri 4, 5, 6 e 7, identifica casi di esclusione della verifica di assoggettabilità a VAS, in base alle sole dimensioni quantitative degli interventi;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 1-bis, primo periodo, della legge Regione Liguria 30 dicembre 1998, n. 38 (Disciplina della valutazione di impatto ambientale), inserito dall'articolo 18, comma 2, della legge regionale n. 32 del 2012, nella parte in cui non prevede che dell'avvenuta trasmissione della richiesta di cui al comma 1 di detta norma sia dato avviso a cura del proponente nell'albo pretorio dei comuni interessati;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 5, della legge Regione Liguria n. 38 del 1998, nel testo sostituito dall'articolo 18, comma 4, della legge regionale n. 32 del 2012, nella parte in cui non prevede che l'esito della procedura sia pubblicato in forma integrale nel sito web della Regione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'1 luglio 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*Giuseppe TESAURO, *Redattore*Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 4 luglio 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_130178

N. 179

Sentenza 1° - 5 luglio 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Sanzioni sostitutive delle pene detentive o pecuniarie - Lavoro di pubblica utilità - Previsione che l'attività venga svolta nell'ambito della Provincia in cui risiede il condannato - Irragionevolezza dell'automatismo che vincola lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità al territorio della Provincia di residenza - Violazione del principio della finalità rieducativa della pena - Necessità di introdurre la previsione "Se il condannato lo richiede, il giudice può ammetterlo a svolgere il lavoro di pubblica utilità fuori dall'ambito della provincia in cui risiede" - Illegittimità costituzionale parziale - Assorbimento di ulteriore profilo.

- Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, art. 54, comma 3.
- Costituzione, artt. 3 e 27 (art. 29).



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco GALLO;

Giudici : Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 54 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), promossi dal Tribunale ordinario di Sant'Angelo dei Lombardi con ordinanza del 30 agosto 2012 e dal Tribunale ordinario di Matera con ordinanza del 7 dicembre 2012, iscritte rispettivamente al n. 291 del registro ordinanze 2012 ed al n. 37 del registro ordinanze 2013 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 1 e 10, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Udito nella camera di consiglio del 5 giugno 2013 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale ordinario di Sant'Angelo dei Lombardi, in composizione monocratica e in funzione di giudice dell'esecuzione penale, con ordinanza depositata il 30 agosto 2012, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 27 e 29 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 54 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), nella parte in cui impone lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità nella Provincia di residenza del condannato, ovvero, in via subordinata, nella parte in cui non prevede l'ipotesi che il giudice, su richiesta del condannato, lo ammetta a svolgere il lavoro di pubblica utilità presso un ente non compreso nella Provincia di residenza.

2.- In punto di fatto il rimettente riferisce che G.M., residente in Vallata (AV), con sentenza del 2 febbraio 2012, n. 26, divenuta irrevocabile il 5 aprile 2012, è stata condannata alla pena di mesi sei e giorni sei di lavoro di pubblica utilità per il reato di cui all'art. 187 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada).

In particolare, sulla scorta della convenzione conclusa ai sensi dell'art. 54 del d.lgs. n. 274 del 2000 in data 30 novembre 2011 tra il Tribunale di Sant'Angelo dei Lombardi e l'Ente Comunità Montana "Terminio Cervialto", il giudice monocratico, nella predetta sentenza, ha ammesso la condannata allo svolgimento di attività lavorativa non retribuita presso tale Comunità Montana, sotto forma di attività di supporto ai servizi interni dell'ente, quali quelli di archivio, di fotocopiatura e di pulizia di locali.

Con successiva istanza del 17 luglio 2012, diretta al giudice dell'esecuzione, la condannata ha chiesto l'autorizzazione alla prestazione del lavoro di pubblica utilità presso la "Casa Sollievo della Sofferenza - Opera di San Pio da Pietrelcina", situata in San Giovanni Rotondo (FG), in luogo dell'ente indicato in sentenza.

L'istante ha motivato tale richiesta adducendo e documentando che presso tale struttura ospedaliera è lungodegente la madre per gravi patologie nefrologiche; che presso la medesima struttura è in cura anche il padre; che ella è l'unica persona della famiglia in grado di assistere i genitori, in quanto un fratello presta servizio in Sicilia nell'Arma dei Carabinieri, mentre la sorella vive e lavora a Modena.

A tal riguardo l'istante ha depositato una copia del permesso di ingresso e permanenza in ospedale al di fuori dell'orario di visita, per assistere la madre, oltre a una dichiarazione scritta del responsabile dell'ufficio legale della "Casa Sollievo della Sofferenza", nel corpo della quale si manifesta la disponibilità a consentire lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità, previa autorizzazione del tribunale.



Pertanto, sulla base della detta documentazione, l'istante ha chiesto al giudice di essere autorizzata a svolgere il lavoro di pubblica utilità in San Giovanni Rotondo, allo scopo di assistere con continuità i propri genitori ammalati.

Ciò posto, il rimettente riferisce che all'udienza camerale del 21 agosto 2012 si è riservato in ordine alla decisione di detta istanza, sollevando questione di legittimità costituzionale nei termini di seguito indicati.

3.- Il giudice *a quo* riporta il testo dell'art. 187, comma 8-*bis*, del d.lgs. n. 285 del 1992, come introdotto dalla legge 29 luglio 2010, n. 120 (Disposizioni in materia di sicurezza stradale) ed osserva come detta disposizione operi un rinvio integrale all'art. 54 del d.lgs. n. 274 del 2000, secondo cui, per quel che rileva in questa sede, «l'attività viene svolta nell'ambito della provincia in cui risiede il condannato e comporta la prestazione di non più di sei ore di lavoro settimanale da svolgere con modalità e tempi che non pregiudichino le esigenze di lavoro, di studio, di famiglia e di salute del condannato. Tuttavia, se il condannato lo richiede, il giudice può ammetterlo a svolgere il lavoro di pubblica utilità per un tempo superiore alle sei ore settimanali».

Ad avviso del rimettente, dal combinato disposto delle due norme si rileva un tassativo ed esplicito vincolo di ordine territoriale, che obbliga il condannato a svolgere il lavoro di pubblica utilità nella Provincia di residenza. Tale limitazione territoriale sarebbe di dubbia legittimità costituzionale.

In via preliminare, il giudice *a quo* si sofferma su una premessa di ordine processuale, rilevando come le modalità di esecuzione della sanzione sostitutiva del lavoro di pubblica utilità possano essere modificate dal giudice dell'esecuzione ai sensi dell'art. 666 del codice di procedura penale, alla luce dei principi generali ed in applicazione analogica dell'art. 44 del d.lgs. n. 274 del 2000.

Tanto premesso, il rimettente ritiene che non siano praticabili interpretazioni costituzionalmente orientate della norma, al fine di evitarne il sindacato di legittimità costituzionale, dal momento che la dizione testuale dell'art. 54, comma 3, specifica in modo espresso che il lavoro di pubblica utilità debba svolgersi nella Provincia di residenza del condannato. Né la disposizione prevede eccezioni a tale regola come, invece, accade per il monte ore settimanali che, diversamente, può essere derogato nel massimo su richiesta del condannato. Sussiste, pertanto, una corrispondenza univoca tra il testo della norma ed il significato ricavabile dalla sua interpretazione, che preclude qualsiasi potere del giudice di interpretare la norma *secundum constitutionem*.

Ad avviso del rimettente, poi, la proposizione della questione di legittimità costituzionale si manifesta ineludibile tanto più che, secondo la recente giurisprudenza di legittimità «in tema di reato di guida sotto l'influenza dell'alcol, ai fini della sostituzione della pena detentiva o pecuniaria irrogata per il predetto reato con quella del lavoro di pubblica utilità non è richiesto dalla legge che l'imputato debba indicare l'istituzione presso cui intende svolgere l'attività e le modalità di esecuzione della misura, essendo sufficiente che egli non esprima la sua opposizione» (Cassazione, sezione quarta penale, sentenza del 18 maggio 2012, n. 19162). Il favor manifestato dal legislatore per l'applicazione della sanzione sostitutiva del lavoro di pubblica utilità risulterebbe svilito, là dove lo svolgimento di tale attività lavorativa non retribuita fosse confinato al ristretto ambito della Provincia di residenza del condannato, nell'ambito della quale, in ipotesi, potrebbero non essere state stipulate le convenzioni prescritte dall'art. 54 del d.lgs. n. 274 del 2000. Tale favor, inoltre, sarebbe stato vivificato dall'opera ermeneutica della Corte di cassazione che, con pronuncia recente, ha puntualizzato che spetta al giudice determinare le modalità di esecuzione del lavoro di pubblica utilità, sicché deve ritenersi illegittimo il provvedimento di rigetto dell'istanza di sostituzione sul presupposto del mancato assolvimento di tali oneri da parte dell'imputato (Cassazione, sezione quarta penale, sentenza del 2 febbraio 2012, n. 4927).

In punto di rilevanza, il rimettente osserva come essa appaia *ictu oculi*, in quanto la norma denunciata influisce direttamente sulla definizione del giudizio *a quo*, in un senso o nell'altro, dal momento che la sua applicazione nella vigente formulazione conduce al necessario rigetto dell'istanza, mentre una eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale potrebbe condurre - soddisfatte tutte le condizioni - al suo accoglimento. Si tratta di una norma ad applicazione necessaria nel presente procedimento, stante l'esplicito rinvio operato dall'art. 187 del codice della strada. Ancora, ritiene il rimettente che la rilevanza della questione possa desumersi dall'oggettiva idoneità dell'attività lavorativa richiesta a favorire l'emenda della condannata, dal momento che il raggiungimento dello scopo rieducativo, insito nell'applicazione della sanzione sostitutiva, risulterebbe agevolato dall'inserimento della medesima nell'organizzazione della "Casa Sollievo della Sofferenza", struttura improntata a "principi morali e religiosi", così come si legge nella dichiarazione di disponibilità del responsabile dell'ufficio legale dell'ente.

In punto di non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* osserva che la norma denunciata si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost. La previsione di un vincolo territoriale per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità costituirebbe un *vulnus* al principio di uguaglianza dei cittadini davanti alla legge. La mancata predisposizione di convenzioni ai sensi dell'art. 54 del d.lgs. n. 274 del 2000 nell'ambito di una qualsiasi Provincia (situazione - ad avviso del rimettente - non infrequente nella realtà attuale, la quale registrerebbe una non omogenea conclusione di tali convenzioni sul territorio nazionale) finirebbe per precludere la possibilità per un soggetto condannato ed ivi residente di accedere a tale sanzione



sostitutiva, alla quale peraltro la legge correla - nel caso previsto dall'art. 187 del Codice della Strada ed all'esito positivo dello svolgimento del lavoro - notevoli benefici premiali, tra cui l'effetto estintivo del reato, la riduzione alla metà della sanzione della sospensione della patente e la revoca della confisca del veicolo sottoposto a sequestro.

La situazione di "vuoto applicativo" dell'istituto sarebbe resa possibile dallo scarno contenuto del decreto ministeriale del 26 marzo 2001 (Norme per la determinazione delle modalità di svolgimento del lavoro di pubblica utilità applicato in base all'art. 54, comma 6, del d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274), là dove l'art. 7 si limita a predicare l'istituzione presso ogni cancelleria di tribunale di un elenco di tutti gli enti convenzionati che hanno nel territorio del circondario una o più sedi ove il condannato può svolgere il lavoro di pubblica utilità oggetto della convenzione, senza però che a tale omissione siano connesse specifiche conseguenze ovvero poteri di intervento sostitutivo in capo agli attori del processo.

Verrebbe in rilievo anche l'irragionevolezza della norma là dove prevede il necessario svolgimento del lavoro nell'ambito territoriale provinciale di residenza e ciò anche alla luce del comma 2 dell'art. 54, che consente al giudice, su richiesta del condannato, di ammetterlo a svolgere il lavoro di pubblica utilità per un tempo superiore alle sei ore settimanali. La possibilità di deroga in *peius* rimessa alla libera scelta del condannato varrebbe a colorare di irragionevolezza la mancata, similare previsione di poter consentire, previa richiesta, di svolgere il lavoro di pubblica utilità al di fuori della Provincia di residenza, se non altro in tutte quelle situazioni concrete in cui tale prestazione risulterebbe rispettosa delle esigenze di tutela degli interessi costituzionali dei quali lo stesso art. 54 del d.lgs. citato fa esplicita menzione.

Infatti, nel caso di specie lo svolgimento dell'attività presso l'ente convenzionato, situato nel territorio provinciale di residenza, risulterebbe oggettivamente pregiudizievole per gli interessi familiari della condannata. L'imposizione del criterio territoriale non consentirebbe, dunque, il rispetto effettivo delle esigenze costituzionalmente protette di cui pure la norma fa menzione.

La previsione del vincolo territoriale contrasterebbe, poi, con l'art. 27 Cost.

Sarebbe, infatti, chiara la ripercussione dell'impiego del lavoro di pubblica utilità sul perseguimento degli obiettivi di rieducazione e risocializzazione del condannato, soprattutto nell'ambito dei reati connessi alla circolazione stradale; mediante la prestazione del lavoro di pubblica utilità, il legislatore avrebbe operato una scelta di campo tendente alla sensibilizzazione del soggetto verso i valori della solidarietà sociale, il cui rispetto si sostanzia nell'adempimento degli obblighi lavorativi e, nel contempo, nella mancata commissione di nuovi reati. Inoltre, la disponibilità all'emenda ed alla risocializzazione, manifestata dal condannato mediante il consenso alla prestazione di attività lavorativa socialmente utile finirebbe per orientare positivamente le impressioni della collettività associata, la quale, a sua volta, tenderebbe ad agevolare la reintegrazione del reo, valutando apprezzabilmente lo sforzo e l'impegno tenuti dal condannato nell'adempimento degli obblighi ordinariamente correlati alla prestazione di una attività lavorativa.

Pertanto, vincolare lo svolgimento di tale sanzione paradetentiva ad un dato territoriale sembrerebbe porsi in conflitto con i detti parametri costituzionali.

L'unica *ratio* di tale divieto potrebbe rinvenirsi nell'opportunità di consentire l'esecuzione della pena nel luogo che costituisce l'ordinario centro degli affari ed interessi del reo: ma detta *ratio* sarebbe recessiva allorché la volontà del reo all'espiazione del lavoro socialmente utile, anche al di fuori dell'ambito provinciale, sia sorretta da ragioni di tutela di interessi costituzionalmente tutelati, pure richiamati dall'art. 54 del d.lgs. citato.

La norma denunciata si porrebbe in contrasto anche con l'art. 29 Cost.

Sotto tale profilo, il rimettente osserva come la circostanza che, nella Provincia di residenza, esista un ente convenzionato presso il quale svolgere il lavoro di pubblica utilità, non potrebbe ritenersi dirimente al fine di precludere all'interessato, sussistendo peculiari ragioni costituzionalmente protette, di espiaare la sanzione presso un ente situato fuori dal territorio provinciale. Il disposto dell'art. 54 del d.lgs. citato subordinerebbe lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità non solo al vincolo territoriale, ma anche e congiuntamente alla circostanza che le modalità ed i tempi di effettuazione non pregiudichino le esigenze di lavoro, di studio, di famiglia e di salute del condannato. Nel caso oggetto del giudizio *a quo* - osserva il rimettente - l'espiazione della sanzione sostitutiva presso l'ente convenzionato costituirebbe una modalità oggettivamente pregiudizievole per le esigenze della famiglia della condannata, la quale ha chiesto la sostituzione proprio allo scopo di salvaguardare l'integrità del proprio nucleo familiare. Svolgendo il lavoro di pubblica utilità proprio presso la struttura che - sebbene non convenzionata ai sensi dell'art. 54 del d.lgs. n. 274 del 2000 e situata al di fuori del circondario del tribunale - ha in cura i propri genitori, la condannata intenderebbe coniugare il percorso di risocializzazione mediante il lavoro con l'espletamento dell'attività di assistenza morale e materiale dei propri genitori; ciò, invece, non sarebbe possibile se la condannata fosse costretta a prestare il lavoro di pubblica utilità presso un ente situato nella Provincia di residenza.



Il rimettente conclude osservando che, nel bilanciamento degli interessi fatti propri dalla norma denunciata - l'espiazione nell'ambito della Provincia del reo da un lato, e l'espiazione con modalità rispettose delle esigenze di lavoro, di studio, di famiglia e di salute del condannato dall'altro - dovrebbe assegnarsi indubbia prevalenza al complesso degli interessi esplicitamente posti in evidenza dalla norma denunciata, pena la violazione dell'art. 29 Cost.

Tale giudizio di prevalenza dovrebbe portare a concludere che la mancata iscrizione dell'ente nell'elenco di cui all'art. 7 del d.m. 26 marzo 2001 non è ostativa alla sua individuazione da parte del giudice (dal momento che nessuna sanzione è correlata a tale comportamento ai sensi dell'art. 3 del d.m. citato), allorché nel caso concreto vengano soddisfatte tutte le condizioni di effettività della prestazione lavorativa, di controllo delle attività del condannato e di successiva relazione all'autorità giudiziaria analiticamente previste dalla normativa di rango primario.

4.- Il Tribunale ordinario di Matera, in composizione monocratica e in funzione di giudice dell'esecuzione penale, con ordinanza del 7 dicembre 2012, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3 e 27 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 54 del d.lgs. n. 274 del 2000, nella parte in cui impone lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità nella Provincia di residenza del condannato, o nella parte in cui non prevede l'ipotesi che il giudice, su richiesta del medesimo, lo ammetta a svolgere il lavoro di pubblica utilità presso un ente non compreso nella Provincia di residenza.

In punto di fatto il rimettente riferisce che il procedimento penale è iscritto a carico di P.C., persona domiciliata in Lecce, condannata con sentenza di applicazione di pena su richiesta delle parti (divenuta irrevocabile il 3 ottobre 2012), in ordine al reato di cui all'art. 186, comma 2, lettera c), del d.lgs. n. 285 del 1992, alla pena di mesi quattro e giorni sei di lavoro di pubblica utilità da prestarsi in favore del Comune di Matera, sulla scorta della convenzione conclusa in data 6 ottobre 2011 tra detto ente ed il Tribunale di Matera.

In particolare, il giudice *a quo* precisa di aver statuito che la sanzione sostitutiva irrogata fosse eseguita entro trenta giorni dalla data in cui la sentenza è divenuta irrevocabile.

Ciò premesso, il rimettente riferisce di una istanza, presentata in data 31 ottobre 2012 dal difensore del condannato, con la quale si chiede la concessione di una proroga del termine di trenta giorni dalla irrevocabilità della sentenza, stabilito per l'inizio della espiazione e dello svolgimento del lavoro di pubblica utilità, ai sensi dell'art. 186, comma 9-bis, del d.lgs. n. 285 del 1992, sull'asserito presupposto che il soggetto sarebbe ospite di una comunità per disintossicazione terapeutica da alcool in territorio di Lecce, così da rendersi necessario, al fine di non interrompere il programma di recupero, consentire che lo stesso possa scontare in detta città la pena sostitutiva, specificando che la medesima comunità si è adoperata nel reperire un ente convenzionato e di stipulare essa stessa una convenzione, allo scopo di permettere al condannato di scontare in Lecce la sanzione inflittagli.

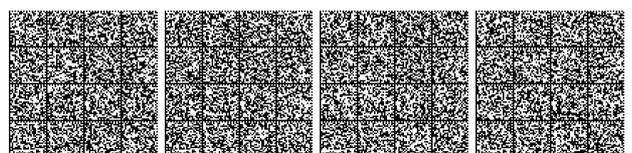
Il rimettente dà, altresì, atto di una nota, sempre a firma del difensore della parte, in data 2 novembre 2012, ad integrazione della precedente istanza, e della relazione stilata da un operatore della comunità, dalla quale risulta che il condannato sarebbe in procinto di ottenere un'imminente assunzione lavorativa presso una impresa edile, operante nel territorio leccese, pur avendo egli concluso da poco, nel mese di settembre 2012, il percorso riabilitativo dall'alcoldipendenza.

Il giudicante precisa, inoltre, che in data 5 novembre 2011 è stata depositata un'altra nota, a mezzo della quale, oltre a ribadire quanto già in precedenza rappresentato, si afferma la disponibilità dei servizi sociali del Comune di Lecce a consentire al condannato di espriarsi presso detto ente territoriale la pena del lavoro di pubblica utilità, con decorrenza dal mese di gennaio 2013. Infine, il rimettente riferisce che la comunità ha preso contatti con il Comune di Lecce, quale ente asseritamente convenzionato ai sensi dell'art. 54 del d.lgs. n. 274 del 2000, nell'intento di consentire al soggetto la prestazione del lavoro di pubblica utilità nel territorio leccese.

Dopo aver dato atto del parere del pubblico ministero in data 3 novembre 2011, il rimettente in diritto osserva quanto segue.

L'istanza di concessione della proroga del termine per l'inizio dello svolgimento dell'attività lavorativa non retribuita da parte del condannato, presso il Comune di Matera, nelle forme e secondo le modalità di cui alla convenzione del 6 ottobre 2010, fissato in trenta giorni dalla data in cui la sentenza del Tribunale di Matera è divenuta irrevocabile, deve considerarsi tempestiva, essendo stata depositata in data 31 ottobre 2012, antecedente al 2 novembre 2012. In particolare, il rimettente osserva che il condannato, benché risulti ancora residente in Provincia di Matera, è temporaneamente domiciliato in Lecce presso la predetta comunità ed, inoltre, la proroga del termine è diretta a consentire allo stesso di essere ammesso alla prestazione del lavoro di pubblica utilità presso un ente, individuato dalla comunità presso cui è ospite il condannato, nel Comune di Lecce e comunque operante nel territorio di detta città.

Ciò posto, ad avviso del rimettente il dato normativo preclude la possibilità di accogliere l'istanza diretta ad ottenere l'autorizzazione alla espiazione del lavoro di pubblica utilità in territorio diverso da quello di residenza del condannato, stante «il chiaro e letterale disposto dell'art. 54 del d.lvo n. 54/2000» al quale rinvia il comma 9-bis dell'art. 186 del Codice della strada.



Al riguardo, il giudicante riporta il contenuto integrale di detto comma 9-*bis*, nonché del comma 3, dell'art. 54 del d.lgs. n. 274 del 2000, ponendo in rilievo come dall'esegesi letterale del combinato disposto delle due norme emerga un tassativo vincolo di ordine territoriale che obbliga il condannato a svolgere il lavoro di pubblica utilità, al quale egli risulta essere ammesso, nella propria Provincia di residenza, da individuare nel caso di specie nella Provincia di Matera e non in quella di Lecce, dove il condannato è solo temporaneamente domiciliato, ciò avuto anche riguardo «alla nozione tecnica di “residenza” contemplata dall'art. 43, comma 2, c.c.». Attesa, pertanto, la corrispondenza univoca tra il testo della norma censurata ed il significato derivante dalla esegesi letterale, non sarebbe praticabile una soluzione applicativa né un'interpretazione differente, neppure costituzionalmente orientata, se non nel senso di doversi interpretare detta norma nel senso di svolgere il lavoro di pubblica utilità nell'ambito della Provincia di residenza del condannato.

Secondo il rimettente, si delinea, dunque, un «doveroso incidente di costituzionalità dell'art. 54 del d. lvo n. 274 del 2000 in relazione agli artt. 3 e 27 Cost. nella parte in cui la norma *de qua* impone lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità nella provincia di residenza del condannato o nella parte in cui non preveda l'ipotesi che il giudice, su richiesta del condannato, lo ammetta a svolgere il lavoro di pubblica utilità presso un ente non compreso nella provincia di residenza del medesimo».

Il contrasto sussisterebbe, con riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevolezza dell'inderogabile svolgimento del lavoro nell'ambito territoriale provinciale di residenza del condannato, in rapporto alla previsione espressa di tutela degli interessi di rango costituzionale (esigenze di lavoro, di studio, di famiglia e di salute del condannato), di cui lo stesso art. 54, comma 2, contiene pure esplicita e doverosa menzione, mentre la stigmatizzata previsione di un simile vincolo territoriale si porrebbe in contrasto con lo scopo rieducativo della pena di cui all'art. 27 Cost.

In punto di rilevanza, il rimettente osserva come l'art. 54 del d.lgs. citato costituisca disposizione di applicazione necessaria nel caso in esame, influenzando sulla sua definizione dal momento che l'applicazione della norma, nella sua formulazione letterale, condurrebbe al rigetto dell'istanza, mentre una eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale comporterebbe - in presenza dei necessari presupposti - il suo accoglimento.

Il giudice *a quo*, poi, ricorda che la medesima questione di legittimità costituzionale è stata già sollevata dal giudice del Tribunale di Sant'Angelo dei Lombardi il cui tenore motivazionale è condiviso dal giudice rimettente.

Infine, egli si sofferma su una premessa di ordine processuale, rilevando come le modalità di esecuzione della sanzione sostitutiva del lavoro di pubblica utilità possano essere modificate dal giudice dell'esecuzione ai sensi dell'art. 666 cod. proc. pen., alla luce della disciplina dettata dall'art. 186, comma 9-*bis*, del d.lgs. n. 285 del 1992, ed in applicazione analogica dell'art. 44 del d.lgs. n. 274 del 2000, di cui riporta il contenuto testuale.

Il giudice *a quo*, inoltre, rileva come, nel caso di specie, non abbia ancora avuto concreto inizio l'espiatione della pena sostitutiva, stante la formulata istanza di concessione della proroga del termine statuito con la sentenza, ragion per cui non ricorre, *strictu sensu*, una ipotesi di sospensione dell'esecuzione di detta pena.

Ad avviso del rimettente, avuto riguardo alle circostanze fattuali allegiate dal difensore del condannato, dalla espiatione della sanzione sostitutiva presso l'ente convenzionato, indicato in sentenza dal Tribunale di Matera, deriverebbe un possibile e concreto pregiudizio ad esigenze di lavoro e, soprattutto, di salute del condannato, suscettibili di tutela costituzionale. Tali esigenze indurrebbero ad una doverosa e prudente delibazione, in via di urgenza, nel bilanciamento degli interessi coinvolti, anche delle disposizioni derivanti dal contenuto precettivo dell'art. 54 del d.lgs. n. 274 del 2000.

Il giudicante afferma, inoltre, la propria competenza a provvedere anche in applicazione del disposto dell'art. 186, comma 9-*bis*, del codice della strada, in quanto magistrato onorario estensore della sentenza di applicazione di pena su richiesta delle parti, n. 869 del 2012, emessa in funzione di giudice monocratico del Tribunale penale di Matera, vertendosi nell'ambito di procedimenti penali a citazione diretta a norma dell'art. 550 cod. proc. pen.; rientranti negli affari riservati al giudice onorario di tribunale.

Il giudice *a quo* rileva, altresì, che la cosiddetta “emenda del condannato” sarebbe favorita dall'ammissione di quest'ultimo al lavoro di pubblica utilità da svolgersi nel territorio di Lecce, dove l'interessato è ospite della comunità proprio nel contesto di un apposito programma di disintossicazione da alcol, anche in rapporto alla finalità rieducativa insita nella *ratio* della sanzione sostitutiva applicata.

Il rimettente segnala il contrasto con l'art. 3 Cost. sotto il profilo della violazione del principio di uguaglianza, in quanto non ovunque si registrerebbe la presenza di enti convenzionati ai sensi dell'art. 54 del d.lgs. n. 274 del 2000, così da precludere agli interessati i benefici premiali contemplati dal vigente art. 186 del codice della strada tra cui, soprattutto, quello della estinzione del reato stesso.



La norma denunciata sarebbe, altresì, in contrasto con l'art. 27 Cost. sotto il profilo della finalità rieducativa cui la pena deve tendere.

Risulterebbe irragionevole che al reo, disponibile a compiere un percorso di risocializzazione mediante la chiesta ed ottenuta ammissione allo svolgimento del lavoro di pubblica utilità, debba essere preclusa la possibilità di conseguire l'emenda per il fatto reato perpetrato, a causa del vincolo della prestazione della attività nella Provincia di residenza, soprattutto nell'ipotesi in cui l'espiazione del lavoro di pubblica utilità in altra Provincia trovi adeguata giustificazione in ragione di tutela di quegli interessi costituzionalmente protetti e contemplati dal medesimo art. 54 del d.lgs. citato.

Il fine della rieducazione del reo e della sua reintegrazione nel contesto sociale, ai sensi dell'art. 27 Cost., anche nello svolgimento della sanzione paradedentiva quale quella del lavoro di pubblica utilità, nel rispetto della volontà del condannato, dovrebbe essere preminente, non potendo essere precluso da un irragionevole vincolo territoriale, la cui *ratio* non si riuscirebbe a percepire.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Sant'Angelo dei Lombardi, in composizione monocratica e in funzione di giudice dell'esecuzione penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe dubita, in riferimento agli articoli 3, 27 e 29 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'articolo 54 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'art. 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), nella parte in cui impone lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità nella Provincia di residenza del condannato, ovvero - subordinatamente - nella parte in cui non prevede l'ipotesi che il giudice, su richiesta del condannato stesso, lo ammetta a svolgere il lavoro di pubblica utilità presso un ente non compreso nella Provincia di residenza.

Ad avviso del rimettente la norma, nella formulazione attuale, violerebbe: *a)* l'art. 3 Cost., sotto il profilo della violazione del principio di uguaglianza, in quanto la mancata predisposizione di convenzioni, ai sensi dell'art. 54 del d.lgs. n. 274 del 2000 nell'ambito di una Provincia, «finirebbe per precludere, in buona sostanza, la possibilità per un soggetto condannato ed ivi residente di accedere a tale sanzione sostitutiva, alla quale peraltro la legge collega - nel caso previsto dall'art. 187 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada) ed all'esito positivo dello svolgimento del lavoro - notevoli benefici premiali, tra cui l'effetto estintivo del reato, la riduzione alla metà della sanzione della sospensione della patente e la revoca della confisca del veicolo sottoposto a sequestro»; *b)* l'art. 3 Cost., sotto il profilo della violazione del principio di ragionevolezza, in quanto la possibilità riconosciuta al condannato (dalla medesima disposizione) di richiedere al giudice di essere ammesso a svolgere il lavoro di pubblica utilità per un tempo superiore alle sei ore settimanali rende irragionevole la mancata previsione di poter consentire, previa richiesta, di svolgere il lavoro di pubblica utilità al di fuori della Provincia di residenza, se non altro in tutte quelle situazioni concrete in cui tale prestazione risulterebbe rispettosa delle esigenze di tutela degli interessi costituzionali, dei quali lo stesso art. 54 del d.lgs. citato fa esplicita menzione; *c)* l'art. 27 Cost., in quanto il vincolo territoriale allo svolgimento del lavoro di pubblica utilità impedisce la realizzazione degli obiettivi di rieducazione e reintegrazione del condannato, nonostante la disponibilità all'emenda ed alla risocializzazione manifestate mediante il consenso alla prestazione di attività lavorativa socialmente utile, disponibilità che, invece, orienterebbe positivamente le opinioni della collettività «valutando apprezzabilmente lo sforzo e l'impegno tenuti dal condannato nell'adempimento degli obblighi ordinariamente collegati allo svolgimento di un'attività lavorativa»; *d)* l'art. 29 Cost., in quanto l'espiazione del lavoro di pubblica utilità, esclusivamente nell'ambito della Provincia di residenza del reo, non terrebbe conto delle esigenze di lavoro, di studio, di famiglia e di salute del condannato cui, invece, si dovrebbe assegnare indubbia prevalenza.

2.- Il Tribunale ordinario di Matera, in composizione monocratica e in funzione di giudice dell'esecuzione penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe dubita, in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 54 del d.lgs. n. 274 del 2000, nella parte in cui impone lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità nella provincia di residenza del condannato, o nella parte in cui non prevede l'ipotesi che il giudice, su richiesta del condannato stesso, possa ammetterlo a svolgere il lavoro di pubblica utilità presso un ente non compreso nella Provincia di residenza.

Ad avviso del rimettente la norma, come attualmente formulata, violerebbe: *a)* l'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'irragionevolezza dell'inderogabile svolgimento dell'attività nell'ambito della Provincia di residenza del condannato, in rapporto alla previsione espressa di tutela degli interessi di rango costituzionale (esigenze di lavoro, di studio, di famiglia e di salute del medesimo), di cui la stessa disposizione contiene esplicita menzione; *b)* l'art. 3 Cost., ancora sotto il profilo della irragionevolezza, in quanto, da un lato, stabilisce un vincolo territoriale ancorato alla provincia di residenza del condannato, e, dall'altro, ammette che costui a sua richiesta possa essere ammesso a svolgere il lavoro di



pubblica utilità anche per un tempo superiore alle sei ore settimanali; c) l'art. 3 Cost., sotto il profilo della violazione del principio di uguaglianza, in quanto non ovunque si registra la presenza di enti convenzionati, ai sensi dell'art. 54 del d.lgs. n. 274 del 2000, così da precludere agli interessati i benefici premiali contemplati dal vigente art. 186 del codice della strada, fra i quali, soprattutto, quello dell'estinzione del reato stesso; d) l'art. 27 Cost., sotto il profilo della finalità rieducativa della pena, che deve sussistere anche nello svolgimento della "sanzione paradetentiva" del lavoro di pubblica utilità, in quanto preclude al condannato un percorso di risocializzazione e gli impedisce di conseguire l'emenda per il reato perpetrato, specialmente nell'ipotesi in cui l'espiazione del lavoro di pubblica utilità, in altra Provincia, trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare interessi costituzionalmente protetti e previsti dalla norma medesima.

3.- I due giudizi di legittimità costituzionale censurano la stessa norma di legge, con argomenti analoghi o strettamente connessi. Pertanto, essi vanno riuniti per essere definiti con unica sentenza.

4.- Con riguardo alla questione promossa con ordinanza del 7 dicembre 2012, emessa dal Tribunale ordinario di Matera (r.o. n. 37 del 2013), si deve osservare che essa, nel suo tenore letterale, sembra formulata in termini di alternativa irrisolta. Tuttavia, dal contesto del provvedimento si desume che il rimettente si muove nell'ambito di un unico percorso interpretativo, finalizzato alla rimozione del vincolo territoriale imposto dalla norma censurata, sicché gli argomenti svolti si pongono come complementari e non alternativi. Inoltre, il rimettente si dichiara a conoscenza dell'ordinanza del Tribunale di Sant'Angelo dei Lombardi, «il cui tenore motivazionale è condiviso da questo Magistrato onorario». Il che contribuisce a far escludere che il giudice di Matera abbia inteso argomentare in termini di alternativa irrisolta e non piuttosto in termini di rapporto di subordinazione tra le due ipotesi interpretative, secondo lo schema logico adottato dal Tribunale di Sant'Angelo dei Lombardi e da lui condiviso.

Ne segue che anche la questione proposta con la seconda ordinanza deve essere dichiarata ammissibile.

5.- La questione è fondata.

L'art. 54 del d.lgs. n. 274 del 2000, nel disciplinare il lavoro di pubblica utilità, stabilisce, nel comma 3, che «L'attività viene svolta nell'ambito della Provincia in cui risiede il condannato e comporta la prestazione di non più di sei ore di lavoro settimanale da svolgere con modalità e tempi che non pregiudichino le esigenze di lavoro, di studio, di famiglia e di salute del condannato. Tuttavia, se il condannato lo richiede, il giudice può ammetterlo a svolgere il lavoro di pubblica utilità per un tempo superiore alle sei ore settimanali». Il comma successivo, poi, dispone che «La durata giornaliera della prestazione non può comunque oltrepassare le otto ore».

Come si vede, si tratta di disposizioni che consentono al giudice di disporre di una certa flessibilità nel governare modi e tempi dello svolgimento della pena, in particolare facendo in modo di non pregiudicare le esigenze di lavoro, di studio, di famiglia e di salute del condannato.

Con questo quadro, però, non si concilia, e risulta dunque palesemente irragionevole, il vincolo territoriale imposto al giudice, il quale deve individuare il luogo in cui il lavoro di pubblica utilità deve essere svolto nell'ambito della Provincia in cui il condannato risiede.

Si può presumere che la *ratio* di tale disposizione sia da ravvisare nell'intento del legislatore di circoscrivere la discrezionalità del decidente, al fine di evitare al condannato eccessivi spostamenti territoriali rispetto al luogo della sua dimora abituale. Ma un simile intento non è, in realtà, coerente con la stessa disciplina del lavoro di pubblica utilità e, dunque, non vale a giustificare il suddetto vincolo territoriale.

In primo luogo, si deve osservare che, ai sensi dell'art. 54, comma 1, del d.lgs. n. 274 del 2000, «Il giudice di pace può applicare la pena del lavoro di pubblica utilità solo su richiesta dell'imputato». L'art. 186, comma 9-*bis*, del d.lgs. n. 285 del 1992 stabilisce che la pena detentiva e pecuniaria può essere sostituita con quella del lavoro di pubblica utilità, di cui all'art. 54 del d.lgs. n. 274 del 2000, «se non vi è opposizione da parte dell'imputato», e formula analoga è adottata dall'art. 187, comma 8-*bis*, del citato d.lgs. n. 285 del 1982 (e successive modificazioni).

È evidente, comunque, che in tutti i casi suddetti il condannato può non prestare il consenso alla pena del lavoro di pubblica utilità se ritenga non compatibile con le proprie esigenze la scelta della località effettuata dal giudicante, onde la *ratio* suddetta si rivela inidonea a giustificare la disposizione censurata, perché la finalità in ipotesi perseguita dal legislatore è già garantita dalla necessità del suddetto consenso.

In secondo luogo va rilevato che, come dianzi si è visto, l'attività lavorativa deve essere svolta «con modalità e tempi che non pregiudichino le esigenze di lavoro, di studio, di famiglia e di salute del condannato». Orbene, tali esigenze - costituenti situazioni giuridiche costituzionalmente tutelate - ben possono essere pregiudicate da circostanze (preesistenti o sopravvenute) che le rendano non compatibili, o non più compatibili, col precetto che «l'attività viene svolta nell'ambito della provincia in cui risiede il condannato». In questi casi la disposizione censurata non consente al giudice di adottare i necessari provvedimenti correttivi. Ben più conforme al canone di ragionevolezza si rivela la



previsione di attribuire al giudice, anche in relazione al profilo qui in esame, su richiesta del condannato la possibilità d'individuare la sede in cui il lavoro di pubblica utilità deve essere svolto, superando l'automatismo dell'ancoraggio al territorio della Provincia di residenza.

La norma suddetta, peraltro, non soltanto viola l'art. 3 Cost., nei sensi fin qui esposti, ma si pone anche in contrasto con l'art. 27, terzo comma, Cost., alla stregua del quale le pene «devono tendere alla rieducazione del condannato».

Nella giurisprudenza di questa Corte è costante l'affermazione secondo cui la funzione rieducativa della pena e la risocializzazione del condannato devono avvenire sulla base di criteri individualizzanti e non su rigidi automatismi. In particolare, si è affermato che «la finalità rieducativa della pena, stabilita dall'art. 27, terzo comma, Cost., deve riflettersi in modo adeguato su tutta la legislazione penitenziaria. Quest'ultima deve prevedere modalità e percorsi idonei a realizzare l'emenda e la risocializzazione del condannato, secondo scelte del legislatore, le quali, pur nella loro varietà tipologica e nella loro modificabilità nel tempo, devono convergere nella valorizzazione di tutti gli sforzi compiuti dal singolo condannato e dalle istituzioni per conseguire il fine costituzionalmente sancito della rieducazione» (sentenza n. 79 del 2007). Tali principi, benché riferiti alla legislazione penitenziaria, ben si adattano anche a fattispecie come quelle in esame, nelle quali le finalità rieducative della pena e il recupero sociale del soggetto sono particolarmente accentuati e sono perseguiti mediante la volontaria prestazione di attività non retribuita a favore della collettività.

La previsione di un vincolo territoriale, privo di una adeguata giustificazione, può compromettere le finalità ora indicate, impedendo al giudice una efficace modulazione della pena e dissuadendo il condannato dall'intraprendere un percorso che avrebbe potuto consentirne l'emenda e la risocializzazione.

Sulla base delle considerazioni che precedono, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 54, comma 3, del d.lgs. n. 274 del 2000, nella parte in cui non prevede che «Se il condannato lo richiede, il giudice può ammetterlo a svolgere il lavoro di pubblica utilità fuori dall'ambito della provincia in cui risiede».

Ogni altro profilo rimane assorbito.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 54, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 2000, n.274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), nella parte in cui non prevede che, «Se il condannato lo richiede, il giudice può ammetterlo a svolgere il lavoro di pubblica utilità fuori dall'ambito della provincia in cui risiede».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'1 luglio 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Alessandro CRISCUOLO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 5 luglio 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 159

*Ordinanza del 10 maggio 2013 emessa dal G.U.P. del Tribunale di Brescia
nel procedimento penale a carico di B.K.*

Processo penale - Misure cautelari - Arresti domiciliari - Non concedibilità della misura a chi sia stato condannato per il reato di evasione nei cinque anni precedenti al fatto per il quale si procede - Decorrenza del termine dalla sentenza di condanna anziché dalla data di commissione del reato di evasione - Disparità di trattamento di casi identici a seconda del diverso tempo di definizione del processo - Irragionevolezza - Violazione del principio della finalità rieducativa della pena - Violazione del principio della ragionevole durata del processo.

- Codice di procedura penale, art. 284, comma 5-*bis*.
- Costituzione, artt. 3, 27 e 111.

IL TRIBUNALE

Il Giudice dell'Udienza Preliminare, dott. Marco Cucchetto;

Vista la richiesta avanzata all'udienza di giudizio abbreviato in data 7 maggio 2013 con la quale il difensore di B.K., nato in Tunisia il 27 luglio 1974 attualmente sottoposto alla misura della custodia cautelare in carcere presso la Casa circondariale di Brescia per questa causa, ha chiesto per il proprio assistito la sostituzione della custodia cautelare in carcere con la misura degli arresti domiciliari presso il luogo di residenza a Brescia, ove la moglie si è dichiarata disponibile ad accoglierlo e mantenerlo;

Visto il parere sfavorevole espresso dal pubblico ministero in udienza; Posto che il giudice si è riservato di decidere nel termine di legge;

Sciogliendo la riserva assunta all'udienza 7 maggio 2013 solleva *ex officio* questione di legittimità costituzionale dell'art. 284, comma 5-*bis* c.p.p., emettendo la seguente ordinanza:

Il fatto contestato nel procedimento.

Si procede nei confronti di B.K. nato in Tunisia il 27 luglio 1974, imputato nel procedimento dei seguenti reati:

a) per il reato di cui agli artt. 110 e 628, commi 1° e 3° n. 1) c.p. perché, in concorso con altre due persone, al fine di procurarsi un ingiusto profitto, con violenza, consistita nel colpire con pugni al volto ed al corpo P.M., si impossessavano della collanina in oro che lo stesso portava intorno al collo. Con l'aggravante dell'aver commesso il fatto in più persone riunite;

b) per reato di cui agli artt. 110, 582 e 585 (in relazione all'art. 576, comma 1° n. 1) c.p. perché, in concorso con altre due persone, con la condotta di cui al capo *a)*, cagionavano a P.M. lesioni personali giudicate guaribili in gg. 7 per "deposte percosse". Con l'aggravante dell'aver commesso il fatto per eseguire il reato di cui al capo *a)* ed in più persone riunite;

c) per il reato di cui agli artt. 110 e 628, commi 1° e 3° n. 1) c.p. perché, in concorso con altre due persone, al fine di procurarsi un ingiusto profitto, con violenza, consistita nel colpire con calci e pugni al volto ed al corpo L.K., si impossessavano della giacca della tuta, marca Adidas, che lo stesso indossava e del telefono cellulare marca Samsung, custodito all'interno delle tasche del predetto capo d'abbigliamento;

d) per reato di cui agli artt. 110, 582 e 585 (in relazione all'art. 576, comma 1° n. 1) c.p., perché, in concorso con altre due persone, con la condotta di cui al capo *c)*, cagionavano a L.K. lesioni personali giudicate guaribili in gg. 15 per "trauma cranico facciale con ematoma palpebrale dx ed emorragia sottocongiuntivale, contusione escoriata gomito sx". Con l'aggravante dell'aver commesso il fatto per eseguire il reato di cui al capo *c)* ed in più persone riunite;



e) per reato di cui all'art. 337 c.p., perché, a seguito delle operazioni di p.g. eseguite nei suoi confronti per i reati di cui capi che precedono, si opponeva con violenza all'Ass.te Capo M.P., all'A.F.S., ed agli Agenti Scelti S.Q. e C.V., impegnati in un atto del loro ufficio, colpendoli con calci al corpo e agitandosi violentemente;

f) per reato di cui agli artt. 582 e 585 (in relazione all'art. 576, comma 1° n. 1) c.p., perché, con la condotta di cui al capo e), cagionava all'Agente Scelto C.V. lesioni personali giudicate guaribili in giorni 10 per "contusione polso dx". Con l'aggravante dell'aver commesso il fatto per eseguire il reato di cui al capo e).

In Brescia il 27 settembre 2012.

L'imputato fu arrestato in data 28 settembre 2012 nella quasi flagranza del reato di rapina aggravata di cui al capo c) e all'esito dell'udienza di convalida venne a lui applicata la misura cautelare della custodia in carcere.

Il G.I.P. in data 12 novembre 2012 rigettò l'istanza di sostituzione della misura avanzata dal difensore ed il Tribunale di Brescia — Sezione Riesame respinse a sua volta con ordinanza 4 dicembre 2012 l'appello del difensore evidenziando preliminarmente come fosse ostativo alla concessione degli arresti domiciliari il disposto di cui all'art. 284, comma 5-bis c.p.p. - che esprime il divieto di concessione degli arresti domiciliari a chi sia stato condannato per evasione nel quinquennio antecedente - in relazione al decreto penale di condanna emesso nei confronti del B. dal G.I.P. di Brescia il 7 ottobre 2008, esecutivo il 16 aprile 2009, per una condotta di evasione commessa in Brescia il 29 dicembre 2007.

Il 28 febbraio 2013 il pubblico ministero ha avanzato richiesta di rinvio a giudizio per i reati ascritti ed all'udienza 7 maggio 2013 su richiesta dell'imputato, si è celebrato il giudizio abbreviato conclusosi con la condanna dell'imputato per i reati a lui ascritti alla pena di anni tre di reclusione ed euro 800,00 di multa, con motivazione riservata nei trenta giorni e con la sospensione ex art. 304 c.p.p. dei termini di durata della custodia cautelare previsti dall'art. 303 c.p.p.

Legittimazione a proporre la questione.

Sussiste la condizione preliminare della concretezza e incidentalità della questione che si pone nel presente procedimento penale, ed in particolare nella fase della discussione del giudizio abbreviato nel quale, in sede di deliberazione della sentenza, il giudicante si è riservato in merito alla decisione sulla richiesta di modifica della misura cautelare in carcere in atto applicata all'imputato.

Persiste piena attualità dell'esercizio del potere decisorio da parte del giudice essendo la questione dell'applicazione della norma, della legittimità costituzionale della quale si dubita, rilevante e dirimente ai fini della decisione di modifica della misura cautelare.

La rilevanza della questione.

La rilevanza deriva dalla impossibilità di prescindere dalla applicazione del disposto della norma in scrutinio così come dalla impossibilità di seguire una interpretazione della stessa difforme da quella confliggente con i principi costituzionali.

Ferma la indiscutibilità dei gravi indizi di colpevolezza a fronte della condanna emessa in primo grado all'esito del giudizio abbreviato, la considerazione del quadro cautelare per B. rimanda ad una valutazione concreta in termini di concedibilità degli arresti domiciliari presso il luogo di residenza indicato.

Si valorizzano in tal senso:

1) le modalità scarsamente strutturate e decisamente "maldestre" della rapina (l'imputato fu arrestato in quanto ritornò, visibilmente ubriaco, sul luogo teatro della rapina dopo pochi minuti, recando indosso la giacca della tuta che aveva poco prima rapinato al L., dato che ha consentito una sua immediata e sicura identificazione: v. capo c);

2) l'attenuazione delle esigenze correlate al significativo lasso temporale trascorso in carcere (quasi otto mesi);

3) la risalenza a nove e tredici anni addietro dei reati oggetto dei due precedenti penali non specifici (reati di stupefacenti);

4) la situazione familiare certamente gravosa (vive con la moglie, invalida civile al 46%, occupata quale cassiera di supermercato, con i tre figli avuti dalla donna e con una quarta figlia avuta da altra relazione e della quale si è responsabilmente preso cura, come emerge dalla certificazione dei servizi sociali del Comune di Brescia 19.11.12);

5) l'apprezzabile "allontanamento" da ambiti delinquenziali comunque garantito dalla sua presenza in casa per accudire i figli e per consentire alla moglie una migliore capacità lavorativa;

6) la condotta di resipiscenza manifestata in udienza nella quale ha chiesto scusa per quanto commesso impuntando la condotta al fatto di avere sbagliato a "bere" alcolici.



Una misura meno afflittiva degli arresti domiciliari e che gli consenta una libertà di spostamento sul territorio, del resto, non pare adeguata a fronteggiare le esigenze afferenti il pericolo di ricaduta nei reati proprio per i precedenti penali, per le modalità della condotta e per il pericolo rappresentato dal, sia pure episodico, consumo di alcolici.

Il divieto di concessione degli arresti domiciliari a chi abbia riportato condanna nel quinquennio opera sia al momento dell'adozione della misura cautelare sia nel corso dello svolgimento della vicenda cautelare per il periodo successivo: ciò discende dall'inequivoco tenore del dettato normativo ("Non possono essere, comunque, concessi gli arresti domiciliari a chi...") per come interpretato anche nella più recente giurisprudenza della Suprema Corte: "Il divieto di concessione degli arresti domiciliari a colui che nel quinquennio precedente abbia riportato condanna per il reato di evasione opera sia al momento dell'adozione originaria della misura cautelare, sia nel successivo svolgimento della vicenda cautelare, impedendo l'applicazione degli arresti domiciliari in sostituzione della custodia carceraria precedentemente irrogata": Cass. Sez. VI, 9.6.10-29.9.10 n. 35164, CED 249366).

Sotto diverso profilo non può non osservarsi come il divieto di concessione degli arresti domiciliari a chi abbia riportato condanna per il reato di evasione operi, in virtù della norma in esame, calcolando il quinquennio a partire dalla pronuncia della sentenza di condanna e non già dalla data di commissione del fatto.

Una siffatta lettura appare robustamente avallata, oltre che dal dato letterale e sistematico, anche dalla recente interpretazione che è stata ribadita dalla condivisibile giurisprudenza della Suprema Corte: "Il divieto di concessione degli arresti domiciliari previsto dall'art. 284, comma quinto-*bis*, cod. proc. pen., per colui che "sia stato condannato per il reato di evasione nei cinque anni precedenti al fatto per il quale si procede", deve applicarsi con riferimento al momento della condanna e non a quello del fatto di evasione da cui la condanna medesima è scaturita": Cass. sez. VI, 14 luglio 2009, n. 38148, CED 244778.

La rilevanza della questione si coglie, allora, nella individuazione della decorrenza del quinquennio in cui opera il divieto di sostituzione: nel caso in esame, difatti, il calcolo del *dies a quo* dalla pronuncia del decreto penale di condanna — ossia dal 7 ottobre 2008 — oggettivamente inibisce la concessione degli arresti domiciliari non essendo ancora decorso il periodo minimo di un lustro.

Il che vale a significare, nel caso di specie, che fino al 7 ottobre 2013 (od anche oltre, qualora si computi la decorrenza del quinquennio dalla esecutività del decreto penale) B. non potrebbe in ogni caso beneficiare degli arresti domiciliari.

Al contrario, l'individuazione del momento iniziale a partire dal quale calcolare il quinquennio dalla data di commissione del fatto (ossia dal 29 dicembre 2007, con cessazione del periodo di "divieto domiciliare" al 29 dicembre 2012) conformemente ai principi costituzionali che verranno a breve richiamati, consentirebbe l'applicazione al B. della misura degli arresti domiciliari nel luogo di residenza, maggiormente adeguata al grado delle esigenze cautelari da fronteggiare ed obiettivamente meglio parametrata alla gravità del fatto commesso.

La non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 284, comma V-bis c.p.p.

Si ritiene che la norma in commento si presenti di più che dubbia legittimità costituzionale nella parte in cui fa decorrere il termine dei cinque anni dalla pronuncia della sentenza irrevocabile di condanna, anziché dalla commissione del reato di evasione, in quanto apertamente in contrasto con i principi di eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge penale sanciti dall'art. 3 Cost.

L'art. 284, comma V-*bis* c.p.p. sostanzialmente esprime una presunzione legale circa il difetto di capacità autocustodiali e di rispetto delle prescrizioni da parte dell'indagato che abbia già dimostrato, nei cinque anni antecedenti al momento in cui si è chiamati ad operare la valutazione dei criteri di scelta della misura cautelare, di non sapersi controllare così palesando un tratto di autoresponsabilità deficitario.

Il legislatore ha posto in materia una presunzione *iuris et de iure* di inadeguatezza di misure cautelari diverse da quella della custodia cautelare in carcere ed il dato testuale, nel suo esplicito riferimento al momento della "condanna", non consente diversa interpretazione, essendo preclusa al giudice penale una sorta di "aberrante" applicazione "analogica" che presupporrebbe la fungibilità nel corpo della norma del riferimento al momento della "condanna" per evasione rispetto a quello del compimento della condotta di evasione oggetto di successiva condanna, opzione all'evidenza non percorribile.

La norma delimita la durata della presunzione ad un periodo di un lustro che il legislatore ha reputato congruo a fare ritenere superata quella presunzione di legge di inadeguatezza della misura "autocustodiale" domiciliare a fronteggiare le esigenze cautelari, "restituendo" solamente dopo il decorso del prescritto quinquennio al giudice una nuova piena ed autonoma valutazione di tutti gli indici e le specificità del caso concreto ai fini di scelta della misura meglio adeguata e proporzionata a cautelare le esigenze di cui all'art. 274 c.p.p.



Non si può non rilevare come l'espresso "ancoraggio" della decorrenza del termine quinquennale di "inibizione" di misure "domiciliari" al momento della pronuncia della sentenza o del decreto di condanna comporti una deprecabile estrema "variabilità" della "collocazione" dell'intervallo temporale "ostativo", ricollegandolo a evenienze affatto eterogenee ed imponderabili, quali quelle riconnesse alla durata delle indagini preliminari ed alle modalità di esercizio dell'azione penale, così come alla durata dello stesso giudizio.

È evidente, allora, la sostanziale disparità di trattamento che si può determinare in casi identici in conseguenza della maggior o minore "distanza" della pronuncia di condanna dal fatto "storico" che integra la condotta di evasione: con la conseguenza paradossale che due soggetti che evadano contemporaneamente e con identiche modalità dal regime custodiate loro imposto potrebbero vedersi accordare o negare la misura degli arresti domiciliari, in ipotesi nell'ambito di un futuro procedimento instaurato a distanza di un decennio dai fatti di evasione, in conseguenza della mera "variabile indipendente", del tutto casuale e comunque non addebitabile agli indagati, della maggiore o minore durata del procedimento penale celebratosi a loro carico per i fatti di evasione.

Una simile conseguenza dell'applicazione della norma di legge che qui si intende censurare confliggerebbe altrettanto apertamente con il principio della ragionevole durata del processo posto dall'art. 111 Cost., refluendo in senso apertamente sfavorevole all'imputato la dilatazione dei tempi di definizione del procedimento, che determinerebbe a sua volta un indebito "scivolamento" del momento di possibile fruizione della misura detentiva domiciliare.

Il principio di eguaglianza risulta allora violato dalla norma in censura posto che la piana applicazione del disposto di cui all'art. 284, comma V-bis c.p.p., nella conforme lettura giurisprudenziale innanzi ricordata, palesemente "riserva" senza alcun ragionevole motivo un trattamento diverso a cittadini che si trovino in situazioni identiche, determinandosi discriminazioni irragionevoli o arbitrarie tra i soggetti nelle ipotesi regolate dalla norma.

A controprova della plateale irragionevolezza della dedotta violazione del principio di eguaglianza si ipotizzi, al contrario, che nel caso sopra considerato i due indagati "evasi" nello stesso frangente temporale vedano loro applicarsi la disciplina della norma nella "interpretazione" costituzionalmente orientata che fa decorrere il termine quinquennale dalla data del fatto: in questo caso entrambi avranno la concreta certezza di non poter beneficiare della misura domiciliare in futuro nei cinque anni susseguenti al fatto, decorrenti per ciascuno dallo stesso dies *a quo* e che per entrambi avranno termine, a prescindere dalle vicende processuali che li vedranno coinvolti per le condotte di evasione, alla identica scadenza del "lustrò" inibitorio.

Conseguenza, peraltro, maggiormente armonica anche con gli scopi perseguiti dal legislatore attraverso l'introduzione del divieto quinquennale, essendo evidente che, quanto più ci si allontana dall'episodio di evasione, tanto maggiori saranno le probabilità di una recuperata capacità autocustodiale e di autocontrollo da parte del soggetto.

Un iniquo "slittamento" fino al momento della pronuncia di condanna del dies *a quo* per il calcolo del lasso quinquennale di "esclusione domiciliare" porterebbe a negare il beneficio, in ipotesi, anche a distanza decennale dai fatti di cui all'art. 385 c.p. in modo del tutto svincolato dalla responsabilità personale del soggetto e dalla sua condotta mantenuta in quel decennio, con patente elusione della volontà legislativa — tesa a contenere il divieto per un periodo decisamente inferiore — ed in violazione del principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 Cost.

Ma anche il principio della finalità rieducativa della pena posto dall'art. 27 Cost. parrebbe violato dall'attuale tenore della norma in censura, non potendosi trattare in modo così divergente a fini cautelari situazioni oggettive e soggettive coincidenti, dovendosi calibrare la cautela anche in relazione agli sviluppi del procedimento, dovendosi intendere le misure cautelari quale momento in senso ampio "rieducativo" orientato alla rimozione delle deteriori spinte delinquenziali ed alla inibizione della ricaduta nell'illegalità.

Ciò anche per scongiurare una anomala sovrapposizione concettuale tra "misura cautelare" — per la quale la massima restrizione rappresenta la *extrema ratio* vincolata a ben precisi limiti temporali e di "tipizzazione" legislativa mirata al minimo sacrificio della libertà personale - e "trattamento sanzionatorio" in quanto tale, caratterizzato da profili più marcatamente retributivi, dovendosi evitare di conferire alla cautela funzioni di "anticipazione della pena" in aperto contrasto con quanto stabilito dal ricordato art. 27 Cost.

Ciò posto, deve ritenersi rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale rilevata *ex officio* nel procedimento cautelare "*de libertate*" con conseguente sospensione del procedimento nonché con la trasmissione degli atti e con le comunicazioni e notificazioni nei sensi di cui in dispositivo.



P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Cost., 1, legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23, legge 87/1953;

Ritiene che il giudizio sulla richiesta in materia cautelare non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 284, comma V-bis c.p.p. per contrasto con gli artt. 3, 27 e 111 Cost. nella parte in cui fa decorrere il termine dei cinque anni dalla sentenza di condanna anziché dalla commissione del reato di evasione;

Dispone la sospensione del procedimento in corso;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la risoluzione della superiore questione di legittimità costituzionale;

Dispone che la cancelleria provveda alla comunicazione della presente ordinanza al Pubblico ministero, all'imputato ed al suo difensore, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri, con la comunicazione ai Presidenti di Camera e Senato.

Brescia 10 maggio 2013

Il Giudice per l'udienza preliminare: CUCCHETTO

13C00247

N. 160

Ordinanza del 12 febbraio 2013 emessa dal Tribunale di Lucca nel procedimento civile promosso da Ondulati Giusti Spa contro G.F.M. Trasporti Srl

Trasporto - Trasporto di merci su strada - Corrispettivo dovuto al vettore qualora il contratto non sia stipulato in forma scritta - Determinazione in misura non inferiore alla sommatoria dei costi di esercizio, sia generali (inclusi i c.d. costi di sicurezza) che di carburante, stabiliti, per classe di appartenenza del veicolo, dall'Osservatorio sulle attività di trasporto - Denunciata introduzione di una tariffa minima per i trasporti nazionali, dichiaratamente finalizzata a tutelare la sicurezza stradale - Restrizione della libertà di iniziativa economica e della libertà di concorrenza - Violazione del principio di ragionevolezza - «Discriminazione a rovescio» derivante dall'inapplicabilità del sistema tariffario ai trasporti nazionali di cabotaggio, disciplinati dal diritto comunitario (Regolamento CE n. 1072/2009 del Parlamento europeo) - Conseguente violazione del principio di uguaglianza.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 83-bis, commi 1, 2, 6, 7 e 8.
- Costituzione, artt. 3 e 41, primo comma.

IL TRIBUNALE

Il Tribunale di Lucca, sezione civile, in persona del giudice dott. Carmine Capozzi, sciogliendo la formulata riserva, ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento n. 1256/2012 RG, avente ad oggetto: opposizione a decreto ingiuntivo di pagamento, promosso da Ondulati Giusti SpA (opponente), rappresentata e difesa dagli avv.ti Vittorio Fidolini e Cristiano Calussi del Foro di Firenze e dall'avv. Augusto Senesi del Foro di Lucca, domiciliata per la lite presso lo studio di quest'ultimo in Lucca, Viale Carlo del Prete n. 719, contro G.F.M. Trasporti Srl (opposta), rappresentata e difesa dall'avv. Paolo Mei del Foro di Lucca, domiciliata per la lite presso lo studio del difensore in Lucca, Viale Luporini n. 807.

I. Premessa.

Con atto di citazione, tempestivamente notificato, Ondulati Giusti SpA ha opposto il decreto ingiuntivo di pagamento provvisoriamente esecutivo emesso dal Tribunale di Lucca in data 7 marzo 2012, n. 304/2012, con il quale su



istanza della G.F.M. Trasporti Srl le è stato ordinato di pagare, in relazione a trasporti effettuati negli anni 2010 e 2011, la somma di euro 261.906,70, oltre accessori e spese di procedura, a titolo di differenze tra i corrispettivi concordati tra le parti al momento della conclusione verbale dei contratti di trasporto e quanto previsto come dovuto dal comma 7 dell'art. 83-bis del decreto-legge 112/2008.

A fondamento dell'opposizione, la Ondulati Giusti SpA ha eccepito, fra l'altro, che la disposizione in base alla quale è stato ottenuto il decreto ingiuntivo è contraria agli artt. 96 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nonché agli artt. 3 e 41 Cost.

Ha chiesto, pertanto, in tesi la disapplicazione della norma interna in contrasto con il diritto comunitario e, in ipotesi, la remissione degli atti alla Corte Costituzionale per la declaratoria d'illegittimità costituzionale dell'art. 83-bis decreto-legge 112/2008.

Radicatosi il contraddittorio, la G.F.M. Trasporti ha resistito all'opposizione, chiedendone il rigetto.

Con le memorie previste dall'art. 183, comma 6 c.p.c. le parti hanno meglio argomentato le loro posizioni e l'opponente ha insistito nelle questioni preliminari sollevate. Il Giudice istruttore si è riservato sulle istanze delle parti.

II. La normativa (interna) di riferimento.

Il combinato disposto dell'art. 83-bis, commi 1, 2, 6 e 7 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (tutela della sicurezza stradale e della regolarità del mercato dell'autotrasporto di cose per conto di terzi), convertito con modificazioni dalla legge n. 133 del 2008, prevede che qualora il contratto di trasporto di merci su strada non sia stipulato in forma scritta (come nel caso di specie), il corrispettivo dovuto al vettore deve essere quantomeno pari alla somma di due parametri: il primo risultante dal prodotto del costo chilometrico medio del carburante, così come calcolato mensilmente dall'Osservatorio sulle attività di trasporto di cui all'art. 9 del d.lgs. 21 novembre 2005, n.286, per il numero dei chilometri percorsi, e il secondo pari alla quota dei costi di esercizio — diversi dal costo del carburante ed inclusi i c.d. costi di sicurezza — di un'impresa di autotrasporto per conto terzi, quota determinata dallo stesso osservatorio due volte l'anno (entro il quindicesimo giorno di giugno e di dicembre).

In altre parole il corrispettivo dovuto al vettore non può essere inferiore alla sommatoria dei costi di esercizio, sia di quelli generali, sia di quelli per carburante, così come determinati, per classe di appartenenza del veicolo, dal mentovato osservatorio sulle attività di trasporto.

Le disposizioni in esame introducono, all'evidenza, una targa minima. Le parti sono invece libere di determinare il corrispettivo in eccedenza rispetto alla tariffa minima.

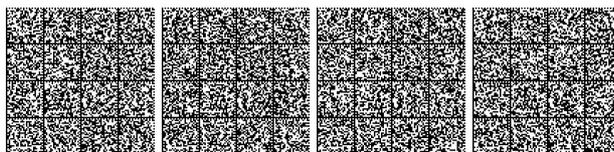
Il successivo comma 8 dello stesso articolo prevede che qualora la parte del corrispettivo dovuto al vettore, diversa da quella diretta a coprire i costi di carburante, risulti indicata in un importo inferiore a quello dei costi minimi di esercizio, diversi dai costi di carburante, il vettore può chiedere al committente il pagamento della differenza. L'azione, per i contratti conclusi in forma verbale, si prescrive in cinque anni. Lo stesso comma, letto in correlazione con il precedente comma sesto, suppone, sia pure implicitamente, che lo stesso vettore possa agire in giudizio per le differenze rispetto alla quota di corrispettivo corrispondente al costo del carburante. Discutibile (e discusso) essendo in tal ultimo caso soltanto se la prescrizione sia quinquennale (ex comma 7, art. 83-bis) oppure annuale, in base alla regola generale, dell'art. 2951 c.c. Questione, quest'ultima, che comunque non rileva nel presente giudizio, atteso che l'opponente non ha proposto una tempestiva eccezione di prescrizione: l'eccezione (per la parte del corrispettivo diretta a coprire i costi di carburante) è stata proposta tardivamente con la memoria ex art. 183, comma 6, n. 1 c.p.c., laddove l'opponente, avendo veste sostanziale di convenuto, avrebbe dovuto proporre l'eccezione con l'atto di citazione in opposizione a decreto ingiuntivo (il profilo, qui anticipato, ha rilievo ai fini del successivo giudizio di rilevanza della questione di legittimità costituzionale proposta dall'opponente).

III. La posizione dell'opponente.

L'opponente dubita che le disposizioni in esame siano compatibili con il diritto comunitario e con la nostra Costituzione.

In relazione al primo profilo, deduce che la norma interna si pone in contrasto con gli artt. 96 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e chiede a questo tribunale la disapplicazione della norma interna in contrasto con quella comunitaria.

Argomenta che «la normativa interna è contraria alle disposizioni richiamate, ispirate alla realizzazione di un mercato comune mediante la creazione di un sistema di regole comuni a tutti gli Stati membri al fine di favorire l'instaurazione di un regime di concorrenza mediante l'eliminazione dei fattori di differenziazione fra i vari Stati membri, e cioè di tutte quelle discriminazioni derivanti dall'applicazione da parte dei vettori di prezzi e condizioni diverse a seconda dello Stato di origine o destinazione».



Segnala che l'Autorità Garante della concorrenza e del mercato (italiana) ha rilevato il contrasto con la normativa in materia di concorrenza e ha introdotto ricorso ex art. 21-*bis*, legge 287/90 al TAR del Lazio per ottenere l'annullamento delle determinazioni amministrative conseguenti all'applicazione delle soprarichiamate norme interne e che la Commissione europea ha chiesto chiarimenti al governo italiano in merito al sistema tariffario delineato dalle disposizioni sopra citate.

In relazione al secondo profilo, assume che le disposizioni richiamate sono in contrasto con gli artt. 3 e 41 Cost., determinando una irragionevole restrizione della libertà d'iniziativa economica, anche *sub specie* di libertà di concorrenza.

IV. La posizione dell'opposta.

La società opposta ha replicato che il Tar Lazio, con la recente decisione del 25 ottobre 2012, ha respinto l'istanza cautelare avanzata dall'AGCM e ha contestato la fondatezza degli altri profili sollevati dalla opponente.

V. La rilevanza della questione di legittimità costituzionale. Il preventivo sindacato di conformità della normativa interna con quella comunitaria.

Ai fini del giudizio di rilevanza della questione di legittimità costituzionale, è necessario anzitutto verificare la compatibilità della norma interna con il diritto comunitario. Soltanto laddove la norma interna fosse conforme al diritto comunitario direttamente applicabile, sorgerebbe il dovere, per questo giudice, di esaminare la questione di legittimità costituzionale.

Qualora, invece, la norma interna non fosse conforme al diritto comunitario, venendo in rilievo, giustappunto, norme comunitarie di diretta applicazione, questo giudice sarebbe tenuto a disapplicare la normativa interna in contrasto con quella comunitaria.

Premesso il corretto ordine logico delle questioni da trattare, va escluso, anzitutto, che la normativa interna si ponga in contrasto con la normativa comunitaria invocata dalla società opponente e, per completezza d'esame, anche con le norme in tema di libertà di stabilimento e di libertà di prestazione dei servizi.

Più volte la Corte di giustizia dell'Unione europea ha avuto modo di affermare che sono compatibili con le norme comunitarie in materia di libertà di stabilimento e libertà di prestazioni dei servizi, di libertà di concorrenza e di trasporti, provvedimenti legislativi e/o amministrativi, direttamente riferibili allo Stato membro, che per ragioni di interesse generale introducono tariffe minime (e/o anche massime). Non è questa la sede per fare un esame completo della giurisprudenza comunitaria.

Si può rinviare, fra l'altro, alla decisioni riguardanti le tariffe minime degli avvocati italiani (cause C-94/04 e C-202/04) oppure riguardanti, quanto all'autotrasporto per conto terzi, il precedente sistema delle c.d. tariffe a forcilla (cause C-96/94 e 38/97 — sentenze Centro Servizi Spediporto e Alibrandi).

Non può ritenersi, quindi, che un sistema quale quello delineato dalla normativa interna sopra richiamata, introdotto nell'interesse generale alla sicurezza della circolazione stradale, si ponga in contrasto con la normativa comunitaria.

VI. La rilevanza della questione di legittimità costituzionale. Gli altri profili.

Escluso, quindi, che la normativa interna si ponga in contrasto con la normativa comunitaria, in punto di rilevanza della questione di legittimità costituzionale può osservarsi che le parti hanno concordato, al momento della conclusione verbale dei contratti di trasporto per cui è causa — contratti tutti perfezionati dopo l'entrata in vigore dell'art. 83-*bis* del decreto-legge n. 112/08, che risulta quindi applicabile nella concreta fattispecie — corrispettivi inferiori alla tariffa minima prevista in forza di detto decreto.

Invero, il punto in esame è incontrovertito tra le parti, essendo contestato dall'opponente unicamente l'entità della somma differenziale pretesa dall'opposta: la differenza - tra la tariffa minima e i corrispettivi liberamente concordati - sarebbe di euro 176.833,69, per l'opponente, e di euro 261.906,70, per l'opposta.

Infine, e come già in precedenza rilevato, l'eccezione di prescrizione proposta dall'opponente, che avrebbe comunque riguardato soltanto una parte del credito e non tutto il credito, è inammissibile siccome tardivamente introdotta in giudizio.

Pertanto, l'eventuale dichiarazione d'illegittimità costituzionale dell'art. 83-*bis*, commi 1,2,6,7,8, decreto-legge n. 112/2008 nella parte in cui fissa una tariffa minima, determinerebbe, perciò stesso, la validità dell'accordo concluso dalle parti in punto di corrispettivo del servizio di trasporto e la reiezione della domanda di pagamento proposta in forma monitoria.

In altre parole, diverso sarebbe l'esito della decisione del giudice remittente qualora la disposizione contestata fosse giudicata incostituzionale, donde la rilevanza della questione proposta.



VII. Non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale. Parametri costituzionali di riferimento (art. 3 e 41 Cost.).

VII.1. La questione di legittimità costituzionale posta dall'opponente non è manifestamente infondata.

L'art. 41, comma 1 Cost. prescrive: "L'iniziativa economica privata è libera".

La libertà d'iniziativa economica non può però svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, così come previsto dall'art. 41, comma 2 Cost.

Sono pertanto conformi a Costituzione interventi legislativi diretti ad evitare che la libertà d'iniziativa economica, che include anche la libertà di concorrenza, si ponga in contrasto con i principali beni dell'uomo (vita, salute, libertà personale, dignità). Nel caso di specie, il legislatore ha espressamente qualificato il suo intervento come diretto a tutelare la sicurezza stradale (v. rubrica dell'art. 83-bis). In particolare, il sistema tariffario descritto dovrebbe essere finalizzato a garantire agli autotrasportatori, quantomeno, il recupero dei costi minimi, come determinati in via amministrativa, inclusi i costi di gestione riferibili alla sicurezza (vale a dire, i costi necessari a mantenere in efficienza i mezzi di autotrasporto — manutenzione ordinaria periodica e straordinaria — e i costi dei turni di riposo degli autisti).

L'idea che sorregge l'intervento legislativo è che se è garantito, attraverso una tariffa minima, il recupero dei costi di sicurezza, perciò stesso sarebbe garantita la sicurezza stradale (generale, di tutti gli utenti), perché, invero, sarebbe garantita l'efficienza dei mezzi di autotrasporti e la piena capacità psicofisica degli autisti (non stressati da turni di lavoro effettuati in violazione del codice della strada).

È opinione del remittente che l'intervento legislativo in esame si ponga in contrasto con l'art.41 Cost. sotto un duplice profilo.

In primo luogo, l'esercizio dell'attività economica di autotrasportatore per conto terzi esercitata nel rispetto delle norme del codice della strada e delle norme di tutela della sicurezza sul lavoro non è un'attività che si ponga (*ex se*) in contrasto con l'art. 41 Cost., così come richiesto da questa disposizione, sicché non si giustifica l'introduzione di un sistema tariffario, che limita la concorrenza e introduce una significativa barriera all'accesso a tale tipologia d'attività economica.

La sicurezza stradale non è garantita, infatti, dall'esistenza di un sistema tariffario, ma dal rispetto di altre disposizioni legislative, presenti nel codice della strada e nella normativa sulla sicurezza sul lavoro (in punto, fra l'altro, d'efficienza dei veicoli marcianti e di turni di riposo degli autisti).

L'esistenza di tariffe minime non offre nessuna garanzia di rispetto di queste disposizioni. È il rispetto di queste altre disposizioni, per contro, che garantisce la sicurezza stradale e concorrere a determinare, secondo leggi di mercato, il corrispettivo del servizio di autotrasporti su strada per conto terzi. Un'impresa che non copra i costi di esercizio, così come determinati anche dal rispetto delle norme sulla sicurezza stradale, è perciò stesso un'impresa che è fuori mercato, destinata al fallimento.

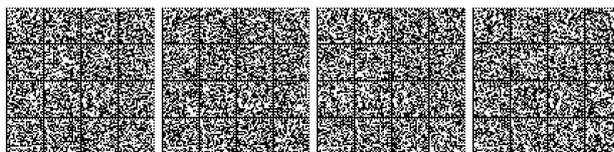
In secondo luogo, e con diversa visuale dello stesso problema, il bilanciamento dei contrapposti interessi (libertà d'iniziativa economica, da un lato, e sicurezza delle persone dai rischi connessi alla circostanza stradale dei mezzi di autotrasporto per conto terzi, dall'altro lato), effettuato dall'art. 83-bis, decreto-legge n.112/2008, con l'introduzione di tariffe minime, viola il principio di ragionevolezza, poiché a fronte di una sicura limitazione della libertà d'iniziativa economica e della libertà di concorrenza, nessuna certezza (o anche solo significativa probabilità) è data dal fatto che il sistema tariffario minimo garantisca la sicurezza stradale, poiché, come sopra rilevato, questa è garantita unicamente dal rispetto di altre disposizioni, contenute nel codice della strada e nel testo unico sulla sicurezza del lavoro, il cui rispetto è assicurato da appositi apparati dello Stato.

VII.2. La questione di legittimità costituzionale non è manifestamente infondata anche sotto un diverso profilo, afferente alla violazione del principio d'uguaglianza, di cui all'art. 3 Cost., *sub specie* di discriminazione a rovescio derivante dall'applicazione del diritto comunitario.

La normativa interna non si applica ai trasporti internazionali e ai trasporti c.d. di cabotaggio, che sono disciplinati dal Regolamento (CE) n. 1072/2009 del Parlamento europeo.

Tale regolamento consente che, in occasione di trasporti internazionali, il trasportatore di merci su strada per conto terzi (che sia titolare di licenza comunitaria, come deve essere per poter effettuare simili trasporti), possa effettuare trasporti di cabotaggio (art. 8 Reg. CE), i quali, altro non sono, che trasporti nazionali eseguiti in occasione di un trasporto internazionale.

Una volta consegnate le merci trasportate nel corso di un trasporto internazionale in entrata, i trasportatori di merci su strada sono autorizzati ad effettuare, con lo stesso veicolo, fino a tre trasporti di cabotaggio successivi al trasporto



internazionale. L'ultimo scarico nel corso di trasporto di cabotaggio prima di lasciare lo Stato membro ospitante deve avere luogo entro sette giorni dall'ultimo scarico nello Stato membro ospitante nel corso del trasporto internazionale in entrata (art. 8.2.).

È evidente che la non applicazione della normativa interna sui minimi tariffari ai trasporti di cabotaggio (che sono trasporti nazionali effettuati in occasione in un trasporto internazionale) determina una discriminazione a rovescio degli autotrasportatori stabiliti in Italia, in relazione ai trasporti nazionali, che sono tenuti a rispettare un prezzo minimo che non si applica, invece, ai trasporti eseguiti in regime di cabotaggio.

È vero che il regolamento comunitario introduce delle limitazioni ai trasporti nazionali in regime di cabotaggio (massimo tre trasporti in sette giorni), ma è altrettanto vero che tali limiti sono poco significativi e contenitivi dal punto di vista quantitativo. È possibile, ad esempio, che effettuato un trasporto internazionale in entrata il giorno 20 febbraio 2013, l'autotrasportatore comunitario effettui nei successivi sette giorni tre trasporti nazionali, l'ultimo dei quali magari in prossimità del confine nazionale, per poi effettuare di nuovo un trasporto internazionale il 1° marzo 2013, e tre trasporti nazionali nei successivi sette giorni, e così via di seguito. In altre parole, se si considera che possibilità quali quelle mostrate con l'esempio testè fatto vanno moltiplicate per il numero dei trasportatori internazionali e il numero dei mezzi di trasporto da ciascuno posseduti, risulta evidente che una quota rilevante (in ipotesi molto rilevante per alcune regioni italiane) dei trasporti nazionali può essere eseguita in regime di cabotaggio, che è sottratto all'applicazione dell'art. 83-bis, decreto-legge 112/2008, con conseguenti rischi per gli stessi autotrasportatori stabiliti in Italia che sono costretti a subire una concorrenza alla quale, vincolati dai minimi tariffari, non potrebbero resistere.

Tale preoccupazione è talmente fondata che lo stesso governo italiano si è avvalso della facoltà prevista dalle norme comunitarie di vietare (per due anni, sino al 31 dicembre 2011), i trasporti in regime di cabotaggio per i vettori stabiliti in Bulgaria e Romania, Stati entrati in UE nel 2009. Un problema simile si verificherà con il prossimo ingresso nell'UE (1° luglio 2013) della Croazia e dei vettori croati.

La normativa italiana in esame, con la previsione di un sistema tariffario minimo, che si applica ai trasporti nazionali ma non a quelli nazionali in regime di cabotaggio, introduce, quindi, una seria discriminazione a rovescio, che viola il principio di uguaglianza.

P. Q. M.

Sciogliendo la fondata riserva;

Visto l'art. 134 Cost.;

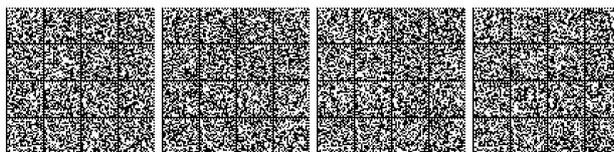
Dichiara la rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 83-bis, commi 1, 2, 6, 7, 8, del decreto-legge n. 112/2008, convertito con legge n. 133/2008, e succ. mod., nel testo temporalmente vigente, nella parte in cui introduce una tariffa minima per i trasporti nazionali, per contrasto con gli artt. 3 e 41 Cost.;

Ai sensi degli artt. 23 e ss. della legge 11 marzo 1953, n. 87, dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del presente giudizio.

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

Così deciso in Lucca in data 11 febbraio 2013

Il Giudice: CAPOZZI



N. 161

Ordinanza del 24 aprile 2013 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte sul ricorso proposto da Centro Bowling Srl contro/Comune di Santhià e Ministero dell'interno

Gioco e scommesse - Limitazione dell'uso degli apparecchi da gioco di cui al comma 6 dell'art. 110 del Regio Decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del T.U. delle leggi di pubblica sicurezza) - Mancata previsione di principi normativi nella disciplina dell'ordinamento degli enti locali e del potere dei Comuni di adottare atti normativi o provvedimenti volti a limitare l'uso degli apparecchi da gioco sopra menzionati per contrastare la cosiddetta «ludopatia» - Violazione del principio della tutela del diritto alla salute - Lesione delle funzioni amministrative dei Comuni.

- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, artt. 42 e 50, comma 7.
- Costituzione, artt. 3 e 118.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 35 del 2012, proposto da: Centro Bowling S.r.l., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avv.ti Luigi Gili, Franco Enoch, Francesca Dimonte e Gabriele Moro, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Torino, via Vela, 29;

Contro:

Comune di Santhià, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dagli avv.ti Paolo Scaparone e Cinzia Picco, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Torino, via S. Francesco d'Assisi, 14;

Ministero dell'Interno, in persona del Ministro p.t., rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliata in Torino, corso Stati Uniti, 45;

Per l'annullamento:

del provvedimento a firma del Segretario del Comune di Santhià, dott. Carlo Consolandi, nella qualità di Responsabile del Servizio Commercio del Comune di Santhià prot. n. 311 del 4 gennaio 2012, trasmesso a mezzo PEC il 4 gennaio 2012, con il quale è stata archiviata con esito negativo la SCIA presentata dal legale rappresentante p.t. della Società ricorrente per l'apertura di Sala giochi, con contestuale diffida «dal continuare a compiere qualsiasi attività prodromica e/o connessa all'apertura della sala giochi nei locali siti in Santhià Corso Italia n. 98»;

delle Ordinanze Sindacali n. 206 del 9.12.2011 e n. 210 del 14.12.2011 con le quali è stata vietata l'apertura di Sala giochi nel perimetro territoriale del Centro storico,

in quanto possa occorrere, della Deliberazione del Consiglio Comunale n. 92 del 20.12.2011 con la quale è stato approvato il Regolamento per la disciplina delle Sale giochi, pubblicato in data 10 gennaio 2011;

sempre in quanto possa occorrere, della nota del Comune di Santhià n. prot. 352 del 5 gennaio 2012, anch'essa a firma dello stesso Segretario Comunale, dott. Carlo Consolandi, questa volta nella qualità di Responsabile del Servizio Urbanistica, con la quale è stato comunicato al ricorrente l'avvio del procedimento per l'annullamento d'ufficio del permesso di costruire n. 51/2011 rilasciato alla Società Centro Bowling S.r.l. per l'esecuzione dei lavori di posa di insegna e vetrofanie sull'immobile sito in Corso Nuova Italia 98;

del derivato provvedimento CAT.11E/2011/P.A.S. notificato in data 11 gennaio 2012 con il quale il Questore della Provincia di Vercelli ha decretato la revoca della licenza di Pubblica Sicurezza per l'esercizio della raccolta del gioco attraverso l'installazione e l'uso di apparecchi video-terminali per il gioco lecito «vista la nota del Sindaco della Città di Santhià (VC) datata 4 gennaio 2012 prot. n. 313 che comunica che in data 9 dicembre 2011 è stata adottata l'ordinanza sindacale n. 206 con la quale è stato disposto il divieto di apertura di sale gioco nel centro storico di quel Comune»,

nonchè per il risarcimento di tutti i danni economici subiti e *subendi*.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Santhià e del Ministero dell'Interno;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 febbraio 2013 la dott.ssa Ofelia Fratamico e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;



La Centro Bowling s.r.l., intendendo aprire una sala giochi dotata di apparecchi video terminali per il gioco lecito (c.d. VLT Video Lottery Terminal) direttamente collegati con l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli dello Stato, prendeva in locazione un immobile in Santhià, corso Nuova Italia n. 98, lo adattava all'uso progettato, otteneva dal Questore della Provincia di Vercelli l'apposita autorizzazione di pubblica sicurezza e dal Comune il permesso di costruire per la messa in posa di insegna e vetrofanie a migliore indicazione della sala giochi.

Alla presentazione della SCIA e, dunque, nell'imminenza dell'inizio dell'attività, il Comune, però, con provvedimento del 4 gennaio 2012, diffidava la società "dal continuare a compiere qualsiasi attività prodromica e/o connessa all'apertura di sala giochi", poiché con ordinanze n. 206 del 9.12.2011 e n. 210 del 14.12.2011, immediatamente esecutive, era stata nel frattempo vietata l'apertura di sale giochi nel centro storico di Santhià (nel cui perimetro si trovava anche l'indirizzo di corso Nuova Italia n. 98) e tale divieto era stato confermato anche dal Regolamento Comunale sulle sale giochi, approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 92 del 20.12.2011.

La Centro Bowling s.r.l. proponeva, allora, ricorso dinanzi al TAR avverso il provvedimento di diffida e di archiviazione con esito negativo della SCIA, contro le ordinanze n. 206 e 210/2011, contro la comunicazione di avvio del procedimento di revoca del permesso di costruire rilasciatole dal Comune e contro la revoca da parte del Questore della Provincia di Vercelli della licenza di p.s., lamentando 1) incompetenza assoluta e carenza di potere, violazione degli artt. 3, 41, 97 e 117 della Costituzione, incompetenza relativa, violazione ed erronea applicazione degli artt. 42, 50, 54 e 7 d.lgs. n. 267/2000, violazione ed erronea applicazione dei principi e delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 114/1998, violazione ed erronea applicazione del decreto interdirettoriale 27 ottobre 2003, eccesso di potere per sviamento dalla causa tipica, eccesso di potere per assoluta carenza dei presupposti, illogicità ed ingiustizia manifesta; 2) illegittimità derivata per gli stessi profili di cui al primo motivo di ricorso, incompetenza sotto ulteriori profili, violazione ed erronea applicazione del decreto del Sindaco di Santhià n. 23 del 29 agosto 2011, violazione ed erronea applicazione degli artt. 124 e 134 d.lgs. n. 267/2000, eccesso di potere per ulteriore sviamento dalla causa tipica, assoluta carenza di presupposti, illogicità ed ingiustizia manifesta; 3) illegittimità derivata, violazione ed erronea applicazione degli artt. 7 e ss. 1.n. 241/1990. Con il medesimo ricorso la Centro Bowling domandava, altresì, la condanna dell'Amministrazione Comunale al risarcimento di tutti i danni cagionati.

Si costituivano in giudizio il Comune di Santhià ed il Ministero dell'Interno, chiedendo il rigetto di tutte le pretese avversarie, in quanto infondate.

Il Presidente della II Sezione, con decreto, ed il Collegio, con ordinanza cautelare, ritenendo il ricorso assistito da apprezzabili profili di *fumus boni iuris* e di *periculum in mora*, accoglievano la sospensiva.

A seguito dell'udienza pubblica del 27 febbraio 2013, il Collegio, con sentenza parziale, accoglieva in parte il ricorso, annullando il provvedimento del 4 gennaio 2012 e le ordinanze n. 206 e n. 210/2011, lo dichiarava inammissibile in rapporto alla comunicazione di avvio del procedimento di revoca del permesso di costruire ed improcedibile per la parte relativa al provvedimento di revoca della licenza di p.s., avendo il Questore della Provincia di Vercelli nel frattempo annullato in autotutela tale atto.

Per decidere, invece, sulla legittimità del Regolamento Comunale sulle sale giochi, riteneva indispensabile sollevare questione di legittimità costituzionale degli artt. 42 e 50 comma 7 d.lgs. n. 267/2000 per violazione degli artt. 118 e 32 della Costituzione, e sospendere il giudizio in attesa della pronuncia della Corte costituzionale.

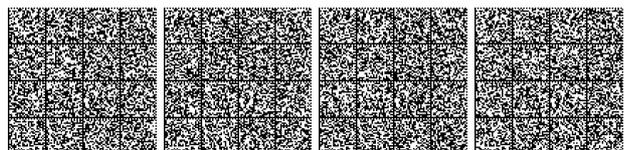
La questione posta è ritenuta, in primo luogo, rilevante in quanto coinvolge i presupposti normativi su cui si reggono gli atti impugnati, dal momento che il petitum sostanziale consiste nella negazione della competenza in capo agli enti locali del potere di limitare l'uso degli apparecchi da gioco di cui al comma 6 dell'art. 110 del R.D. 18 giugno 1931 n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) in ogni esercizio a ciò autorizzato ai sensi dell'art. 86 dello stesso testo di legge.

Detta censura ha carattere preliminare ed assorbente rispetto alle altre; infatti il giudice deve affrontare, in tema di vizi dell'atto amministrativo, con priorità, la censura riguardante l'incompetenza dell'autorità che ha emanato l'atto impugnato, in quanto la sua eventuale fondatezza determina unicamente la rimessione dell'affare all'autorità competente e impedisce l'esame degli altri motivi, che finirebbe altrimenti per risolversi in un giudizio anticipato sui futuri provvedimenti dell'organo riconosciuto competente e in un vincolo anomalo sull'attività dello stesso (Consiglio di Stato Sez. V, 11 febbraio 2005, n. 398).

Quanto alla non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità si osserva quanto segue.

Nell'attuale disciplina, come evidenziato anche dal Collegio nell'ordinanza di accoglimento della sospensiva, al Comune è sottratta la funzione di limitare la localizzazione e la fascia oraria di utilizzo e funzionamento degli apparecchi da gioco (tra le tante ordinanze T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. III, 13 ottobre 2011, n. 1566).

Il Regolamento impugnato, appare, dunque, essere stato anch'esso adottato al di fuori di una competenza comunale, impingendo in una materia disciplinata da atti adottati dall'Amministrazione statale in quanto il luogo o il locale in cui si sono realizzati certi comportamenti (installazione ed uso di apparecchi da gioco) è solo un elemento fattuale che non può spostare l'ordine delle competenze (ordinanza T.A.R. Piemonte, Sez. II, 9 febbraio 2012, ordinanza n. 107; *cfr.*, altresì, ordinanza T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. I, 12 luglio 2012, n. 998)



Non ignora il Collegio che a seguito della sentenza n. 115 del 2011 della Corte costituzionale in materia di «sicurezza urbana», la quale ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 54, comma 4 T.u.e.l., così come sostituito dall'art 6 decreto-legge n. 92 del 2008 («Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica»), convertito con modificazioni nella legge n. 125 del 2008, nella parte in cui comprende la locuzione “anche” prima delle parole “contingibili e urgenti”, per il legittimo esercizio da parte del Sindaco del potere di cui all'art. 54 T.u.e.l., è indispensabile che ricorrano effettivamente, nell'ambito del territorio comunale interessato, i presupposti di “urgenza” postulati dalla medesima disposizione, a fronte del verificarsi di eventi di danno o di pericolo non fronteggiabili con le misure o gli strumenti ordinari.

Pur tuttavia nel caso del Regolamento, a differenza che in quello delle ordinanze n. 206 e n. 210/2011 (già annullate con sentenza) il Comune resistente non ha fatto applicazione della norma dichiarata in parte incostituzionale bensì di un potere di disciplina limitativa in via ordinaria di attività che possono pregiudicare categorie della popolazione meritevoli di specifica tutela la cui fonte andrebbe individuata nell'art. 42 e nell'art. 50, comma 7, del T.u.e.l.

A tal proposito la giurisprudenza ha osservato che il Sindaco non può introdurre una disciplina del gioco lecito che si sovrapponga, innovandola, a quella dettata dalla normativa statale, senza indicare alcuna situazione di grave pericolo potenziale o reale che minaccia la sicurezza pubblica ovvero che giustifichi in altro modo la necessità di ricorrere ai poteri extra ordinem ai medesimi attribuiti dal richiamato art. 54, anche perché da diffusione degli apparecchi da gioco leciti non costituisce di per sé una motivazione sufficiente per intervenire al di fuori dell'ordinaria distribuzione delle competenze (T.A.R. Campania - Napoli, Sez. III, 15 febbraio 2011, n. 952; *cf.*, altresì, in fattispecie analoghe a quella di specie, T.A.R. Lombardia Brescia, Sez. II, 15 gennaio 2010, n. 19; ordinanza T.A.R. Veneto, Sez. III, 30 luglio 2010, n. 557; T.A.R. Toscana, Sez. II, 24 novembre 2010, n. 6600; T.A.R. Lombardia Milano, Sez. III, 6 aprile 2010, n. 981).

Nè si rinviene nell'ordinamento una norma che attribuisca il potere di adottare da parte dei Comuni, non soltanto mediante ordinanza sindacale emessa ai sensi degli artt. 50 T.u.e.l., ma anche con l'ordinario strumento del regolamento di competenza consiliare una disciplina valida per il territorio comunale dell'orario di accensione e spegnimento degli apparecchi da gioco che distribuiscono vincite in denaro di cui all'art. 110, comma 6, T.u.l.p.s.

Si riscontra, dunque, ad avviso del Collegio la carenza di una adeguata base normativa per l'esercizio del relativo potere da parte dell'Ente locale (T.A.R. Piemonte, Sez. II, 20 maggio 2011, n. 513; Id., 9 febbraio 2012, ordinanza n. 107).

La predetta assenza di principi normativi a contrasto della patologia ormai riconosciuta e denominata “ludopatia” (art. 7 D.L. n. 158 del 2012 (su cui si tornerà), determina, però, una violazione degli artt. 118 e 32 della Costituzione.

Soltanto attraverso una declaratoria di incostituzionalità della disciplina sopra richiamata ed, in particolare, riconoscendo una specifica funzione di contrasto del fenomeno patologico agli Enti locali, in applicazione dei principi di prossimità con la collettività locale e di sussidiarietà tra Amministrazioni pubbliche, si doterebbe, infatti, l'ordinamento giuridico vigente di strumenti di esercizio di una azione amministrativa funzionale a porre un argine alla disponibilità illimitata delle offerte di gioco.

Funzione quest'ultima che, in particolare, va riconosciuta per la fissazione dei periodi della giornata in cui si manifestano con più evidenza i fenomeni di devianza ed emarginazione sociale di soggetti appartenenti ai ceti più deboli e per conseguire l'obiettivo di garantire che la diffusione dei locali nei quali si pratica il gioco lecito rispetti i limiti di sostenibilità con l'ambiente circostante, oltre al corretto rapporto con l'utenza, la tutela dei minori e delle fasce più a rischio ed incentivi un accesso responsabile al gioco che non porti a fenomeni di dipendenza.

L'esigenza di porre un freno alla diffusione del fenomeno, limitandone gli ingenti costi sociali, è, peraltro, alla base della recenti istanze rivolte al Legislatore, affinché approvi una legge quadro sul gioco d'azzardo, che attraverso il potenziamento delle funzioni e delle competenze dei Comuni e superando i confini della sola sicurezza-ordine pubblico, consenta di approntare un'efficace tutela dei diritti personali e patrimoniali dei soggetti più vulnerabili (“Indagine conoscitiva relativa agli aspetti sociali e sanitari della dipendenza dal gioco d'azzardo” 24 aprile 2012 - XII Commissione affari sociali della Camera dei deputati).

L'intento che costituisce criterio ispiratore delle disposizioni lette nell'ottica dei principi costituzionali è quello di contribuire, per quanto possibile all'Amministrazione, al contrasto dei fenomeni di patologia sociale connessi al gioco compulsivo, dal momento che la moltiplicazione incontrollata delle possibilità di accesso al gioco a denaro costituisce di per sé un obiettivo accrescimento del rischio di diffusione dei fenomeni di dipendenza.

Il fatto che si tratti di gioco lecito e non certo di gioco d'azzardo emerge, inoltre, dall'art 1, comma 497 legge 30 dicembre 2004 n. 311, con cui è stato disposto che la raccolta di giocate con apparecchi costituisce attività riservata allo Stato; ciò, pur tuttavia, non esclude che viola in principi contenuti negli artt. 118 e 32 della Costituzione la mancata attribuzione agli Enti locali del potere di disciplina sussidiaria con funzione di tutela dei cittadini in rapporto alle condizioni socio-economiche del territorio, anche al di fuori di una situazione di emergenza ovvero di grave pericolo per i beni dell'incolumità pubblica e della sicurezza urbana prevista dall'art. 54 TUEL.



Né appaiono sufficienti a garantire la tutela di rango costituzionale delle categorie deboli la disciplina dell'art. 1, comma 70, della legge di stabilità per l'anno 2011 n. 220 del 2010, in vigore dal 1° gennaio 2011), che demanda non già ai Comuni bensì all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS), di concerto con il Ministero della salute, la predisposizione di linee d'azione» per la prevenzione, il contrasto e il recupero di fenomeni di «ludopatia conseguente a gioco compulsivo o la serie di regole dettata nella circolare dell'Agenzia delle Entrate, Direzione Centrale Normativa e Contenzioso n. 21 del 13 maggio 2005, che mira a salvaguardare esclusivamente la stabilità del gettito tributario anche a sacrificio di interessi di rango superiore.

Il vuoto normativo emerge dalla osservazione che al momento dell'adozione degli atti impugnati difetta, dunque, un atto normativo dedicato alla materia del gioco d'azzardo sul presupposto di verifiche e di studi volti a stabilire gli esatti confini dell'incidenza del mercato del gioco sulla popolazione locale, con particolare riferimento ai giovani e agli anziani e, più in generale, agli indigenti; ciò al fine di evidenziare l'esistenza dei presupposti per approvare criteri di programmazione territoriale utili a contenere la diffusione indiscriminata di attività che presentano profili di rischio non indifferenti.

In questo contesto le limitazioni relative agli orari di esercizio o alla localizzazione introdotte dall'azione amministrativa riconosciuta agli Enti locali si prefiggerebbero l'obiettivo di arginare la disponibilità illimitata delle occasioni di gioco in ambiti territoriali ed in fasce della giornata in cui frequenti sono i fenomeni di devianza sociale.

Va a tal proposito ricordato che sui riflessi, sul territorio, del gioco d'azzardo, si è recentemente espressa la Corte costituzionale (sentenza n. 300 del 9 novembre 2011), che ha escluso la violazione della riserva di legge a favore dello Stato in tema di ordine pubblico, tutte le volte in cui lo scopo delle norme impugate non sia quello di evitare che dall'esercizio delle attività in questione possano derivare conseguenze penalmente rilevanti, ma invece esclusivamente quello di «preservare dalle implicazioni negative del gioco, anche se lecito, determinate categorie di persone, non in grado, per le loro condizioni personali, di gestire in modo adeguato l'accesso a tale forma di intrattenimento».

Nella sentenza si legge «Nella specie, le disposizioni oggetto del giudizio - le quali si inseriscono in corpi normativi volti alla regolamentazione degli spettacoli e degli esercizi commerciali, dettando precipuamente limiti alla collocazione nel territorio delle sale da gioco e di attrazione e delle apparecchiature per giochi leciti - sono dichiaratamente finalizzate a tutelare soggetti ritenuti maggiormente vulnerabili, o per la giovane età o perché bisognosi di cure di tipo sanitario o socio assistenziale, e a prevenire forme di gioco cosiddetto compulsivo, nonché ad evitare effetti pregiudizievoli per il contesto urbano, la viabilità e la quiete pubblica. Le caratteristiche ora evidenziate valgono a differenziare le disposizioni impugate dal contesto normativo, in materia di gioco di cui si è già occupata questa Corte (sentenze n. 72 del 2010 e n. 237 del 2006), rendendo la normativa provinciale in esame non riconducibile alla competenza legislativa statale in materia di «ordine pubblico e sicurezza»; materia che, per consolidata giurisprudenza di questa Corte, attiene alla «prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico», inteso questo quale «complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge la civile convivenza nella comunità nazionale» (*ex plurimis*, sentenza n. 35 del 2011). Al riguardo, non può condividersi l'assunto del ricorrente, secondo il quale, proprio alla luce dei principi ora ricordati, la tutela dei minori - cui le norme regionali censurate sono (tra l'altro) preordinate - non potrebbe che spettare alla legislazione esclusiva statale, essendo incontestabile che detta tutela si traduca in un «interesse pubblico primario». Gli «interessi pubblici primari» che vengono in rilievo ai fini considerati sono, infatti, per quanto detto, unicamente gli interessi essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile: risultando evidente come, diversamente opinando, si produrrebbe una smisurata dilatazione della nozione di sicurezza e ordine pubblico, tale da porre in crisi la stessa ripartizione costituzionale delle competenze legislative, con l'affermazione di una preminente competenza statale potenzialmente riferibile a ogni tipo di attività. La semplice circostanza che la disciplina normativa attenga a un bene giuridico fondamentale non vale, dunque, di per sé, a escludere la potestà legislativa regionale o provinciale, radicando quella statale. Nel caso in esame, le disposizioni censurate hanno riguardo a situazioni che non necessariamente implicano un concreto pericolo di commissione di fatti penalmente illeciti o di turbativa dell'ordine pubblico, inteso nei termini dianzi evidenziati, preoccupandosi, piuttosto, delle conseguenze sociali dell'offerta dei giochi su fasce di consumatori psicologicamente più deboli, nonché dell'impatto sul territorio dell'afflusso a detti giochi degli utenti. Le disposizioni impugate, infatti, non incidono direttamente sulla individuazione ed installazione dei giochi leciti, ma su fattori (quali la prossimità a determinati luoghi e la pubblicità) che potrebbero, da un canto, indurre al gioco un pubblico costituito da soggetti psicologicamente più vulnerabili od immaturi e, quindi, maggiormente esposti alla capacità suggestiva dell'illusione di conseguire, tramite il gioco, vincite e facili guadagni; dall'altro, influire sulla viabilità e sull'inquinamento acustico delle aree interessate».

Il recente decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (in *G.U.* n. 214 del 13 settembre 2012 - in vigore dal 14 settembre 2012, (quindi in data successiva all'adozione degli atti impugnati) introduce tra l'altro disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute.

Nel preambolo si legge «ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di procedere al riassetto dell'organizzazione sanitaria, tenuto conto della contrazione delle risorse finanziarie destinate al Servizio sanitario nazionale a seguito delle



varie manovre di contenimento della spesa pubblica, attraverso la riorganizzazione ed il miglioramento dell'efficienza di alcuni fondamentali elementi del Servizio stesso, allo scopo di garantire e promuovere in tale ottica un più alto livello di tutela della salute, adottando misure finalizzate all'assistenza territoriale, alla professione e responsabilità dei medici, alla dirigenza sanitaria e governo clinico, alla garanzia dei livelli essenziali di assistenza per le persone affette da malattie croniche e rare e da dipendenza da gioco con vincite di denaro, all'adozione di norme tecniche per le strutture ospedaliere, nonché alla sicurezza alimentare, al trattamento di emergenze veterinarie, ai farmaci, alla sperimentazione clinica dei medicinali, alla razionalizzazione di alcuni enti sanitari e al trasferimento alle regioni delle funzioni di assistenza sanitaria al personale navigante».

L'art. 7 qualifica i fenomeni patologici connessi all'uso di apparecchiature automatizzate per il gioco «ludopatia», attribuendo alla relativa normativa di contrasto la valenza di una disciplina della salute pubblica ai sensi dell'art. 32 della Costituzione. Ai commi da 4 a 9 si introducono norme innovative in materia di contrasto di comportamenti idonei a configurare abuso del gioco (sono vietati messaggi pubblicitari concernenti il gioco con vincite in denaro nel corso di trasmissioni televisive o radiofoniche e di rappresentazioni teatrali o cinematografiche rivolte prevalentemente ai giovani; sono altresì vietati messaggi pubblicitari concernenti il gioco con vincite in denaro su giornali, riviste, pubblicazioni, durante trasmissioni televisive e radiofoniche, rappresentazioni cinematografiche e teatrali, nonché via internet; è prevista la evidenziazione di formule di avvertimento sul rischio di dipendenza dalla pratica di giochi con vincite in denaro; viene rafforzato il divieto di ingresso ai minori di anni diciotto nelle aree destinate al gioco con vincite in denaro interne alle sale bingo, nonché nelle aree ovvero nelle sale in cui sono installati i videoterminali; si prevede la pianificazione di controlli, specificamente destinati al contrasto del gioco minorile, nei confronti degli esercizi presso i quali sono installati gli apparecchi di cui all'articolo 110, comma 6, lettera a), del testo unico di cui al regio decreto n. 773 del 1931).

Pur tuttavia il convincimento in ordine alla incostituzionale assenza di una disciplina regolatrice a livello locale del fenomeno risulta rafforzato dalla circostanza che, a norma dell'art. 7, comma 10, del decreto-legge n. 158 del 2012, quale modificato dalla legge di conversione n. 189 del 2012, le Regioni e i Comuni sono espressamente esclusi dall'esercizio di funzioni nella materia che occupa, se si eccettuano solo marginali compiti di "proposta motivata" o di partecipazione all'apposito osservatorio istituito presso l'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato. Così, infatti, recita questa disposizione: "L'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato e, a seguito della sua incorporazione, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, tenuto conto degli interessi pubblici di settore, sulla base di criteri, anche relativi alle distanze da istituti di istruzione primaria e secondaria, da strutture sanitarie e ospedaliere, da luoghi di culto, da centri socio-ricreativi e sportivi, definiti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, previa intesa sancita in sede di Conferenza unificata, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, da emanare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, provvede a pianificare forme di progressiva ricollocazione dei punti della rete fisica di raccolta del gioco praticato mediante gli apparecchi di cui all'articolo 110, comma 6, lettera a), del testo unico di cui al regio decreto n. 773 del 1931, e successive modificazioni, che risultano territorialmente prossimi ai predetti luoghi. Le pianificazioni operano relativamente alle concessioni di raccolta di gioco pubblico bandite successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e valgono, per ciascuna nuova concessione, in funzione della dislocazione territoriale degli istituti scolastici primari e secondari, delle strutture sanitarie ed ospedaliere, dei luoghi di culto esistenti alla data del relativo bando. Ai fini di tale pianificazione si tiene conto dei risultati conseguiti all'esito dei controlli di cui al comma 9, nonché di ogni altra qualificata informazione acquisita nel frattempo, ivi incluse proposte motivate dei comuni ovvero di loro rappresentanze regionali o nazionali. Presso l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato e, a seguito della sua incorporazione, presso l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, è istituito, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, un osservatorio di cui fanno parte, oltre ad esperti individuati dai Ministeri della salute, dell'istruzione, dell'università e della ricerca, dello sviluppo economico e dell'economia e delle finanze, anche esponenti delle associazioni rappresentative delle famiglie e dei giovani, nonché rappresentanti dei comuni, per valutare le misure più efficaci per contrastare la diffusione del gioco d'azzardo e il fenomeno della dipendenza grave. Ai componenti dell'osservatorio non è corrisposto alcun emolumento, compenso o rimborso di spese».

La predetta norma non trova applicazione alla fattispecie all'esame del Collegio perché le pianificazioni in funzione limitativa operano relativamente alle concessioni di raccolta di gioco pubblico bandite successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge e valgono, per ciascuna nuova concessione, in funzione della dislocazione territoriale degli istituti scolastici primari e secondari, delle strutture sanitarie ed ospedaliere, dei luoghi di culto esistenti alla data del relativo bando. Non si tiene, invece, conto nella predetta disciplina delle autorizzazioni già rilasciate fuori da ogni pianificazione e che hanno determinato il grave pregiudizio per la salute pubblica riconosciuto dallo stesso legislatore e che rende viepiù evidente che le norme previgenti violano i precetti costituzionali degli artt. 32 ed, in particolare, 118 della Costituzione secondo cui «Le funzioni amministrative sono attribuite ai



Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze».

Per un diretto riconoscimento costituzionale del ruolo dei Comuni la Corte costituzionale si è pronunciata con la recente sentenza 26 gennaio 2012, n. 14. Il Comune, infatti, nell'esercizio della propria potestà di pianificazione del territorio e delle attività economiche che possono interferire con la salute e gli interessi ad un equilibrato ambiente urbano, può individuare limitazioni e destinazioni ulteriori e diverse rispetto a quelle predefinite dalla legislazione nazionale e regionale, risultando detta facoltà in linea con l'autonomia riconosciuta anche ai Comuni nel nuovo assetto delle competenze conseguente alla modifica del titolo V della Costituzione, e segnatamente con la potestà regolamentare loro riconosciuta dall'art. 117, comma 6, della Costituzione.

Quanto alla potenziale violazione dell'art. 32 della Costituzione la normativa vigente non tutela la salute pubblica, contrastando la "ludopatia", dal momento che la funzione pubblica relativa non tiene conto delle autorizzazioni all'uso di apparecchiature per il gioco d'azzardo rilasciate in data anteriore alla disciplina di conversione del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158.

Il Collegio ritiene, pertanto, non manifestamente infondata e rilevante ai fini della decisione del gravame la questione di legittimità costituzionale dell'art. 42 e dell'art. 50, comma 7, del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) nella parte in cui determinano una situazione di assenza di principi normativi a contrasto della patologia ormai riconosciuta della "ludopatia" ed escludono la competenza dei Comuni ad adottare atti normativi e provvedimenti volti a limitare l'uso degli apparecchi da gioco di cui al comma 6 dell'art. 110 del R.D. 18-6-1931 n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) in ogni esercizio a ciò autorizzato ai sensi dell'art. 86 dello stesso testo di legge, per violazione degli artt. 118 e 32 della Costituzione. Visto l'art. 23 della legge cost. n. 87/1953;

Riservata ogni altra decisione all'esito del giudizio innanzi alla Corte costituzionale, alla quale va rimessa la soluzione dell'incidente di costituzionalità.

P.Q.M.

Dichiara rilevante per la decisione del ricorso e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 42 e dell'art. 50, comma 7, del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) nella parte in cui determinano una situazione di assenza di principi normativi a contrasto della patologia ormai riconosciuta della "ludopatia" ed escludono la competenza dei Comuni ad adottare atti normativi e provvedimenti volti a limitare l'uso degli apparecchi da gioco di cui al comma 6 dell'art. 110 del R.D. 18 giugno 1931 n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) in ogni esercizio a ciò autorizzato ai sensi dell'art. 86 dello stesso testo di legge, per violazione degli artt. 118 e 32 della Costituzione.

Sospende il giudizio in corso.

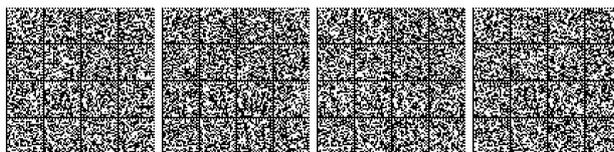
Ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Segreteria del Tribunale Amministrativo, a tutte le parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei Deputati.

Dispone la immediata trasmissione degli atti, a cura della stessa Segreteria, alla Corte costituzionale.

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 27 febbraio 2013.

Il Presidente: SALAMONE

L'estensore: FRATAMICO



N. 162

Ordinanza del 28 febbraio 2013 emessa dal Tribunale di Melfi sul reclamo proposto da Di Tolve Rosina contro Comune di Rapolla

Edilizia e urbanistica - Edilizia residenziale pubblica - Norme della Regione Basilicata - Provvedimento di rilascio dell'alloggio occupato *sine titulo* emesso dal legale rappresentante dell'Ente gestore - Prevista efficacia di titolo esecutivo, senza graduazioni o proroghe nei confronti dell'assegnatario e di chiunque occupi l'alloggio - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di giurisdizione e norme processuali.

- Legge della Regione Basilicata 18 dicembre 2007, n. 24, art. 34, comma 2.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. l).

IL TRIBUNALE

Sciogliendo la riserva dell'udienza del 14 febbraio 2013, in relazione al procedimento civile n. 77/2013 R.G. affari civili contenziosi, osserva quanto segue.

Di Tolve Rosina proponeva opposizione avverso l'atto di precetto notificatole in data 26 ottobre 2012, con il quale il Comune di Rapolla le intimava il rilascio dell'alloggio ubicato in Rapolla (PZ) alla Piazza della Libertà n. 18 e dell'annesso locale pertinenziale, instando per la sospensione dell'efficacia esecutiva del titolo (così dovendosi interpretare l'istanza di sospensione dell'esecuzione, contenuta nell'atto di citazione, posto che l'esecuzione inizia con la notifica dell'avviso di rilascio di cui all'art. 608 c.p.c., nella specie non ancora eseguita all'epoca del deposito in cancelleria dell'atto di citazione contenente la suddetta opposizione).

L'attrice allegava a sostegno dell'opposizione:

a) la carenza di titolo esecutivo, attesa l'illegittimità costituzionale dell'art. 34 legge Regionale della Basilicata n. 24/2007, nella parte in cui rinvia all'art. 11, comma 12, decreto del Presidente della Repubblica n. 1035/1972, così violando l'art. 108 Cost., per il quale la materia giurisdizionale è coperta da riserva di legge statale;

b) la successione *ex lege* nel contratto di locazione concluso tra il proprio coniuge, Intana Biagio, ed il Comune di Rapolla;

c) il suo diritto a pennanere nel godimento dell'immobile, essendo sussistenti i requisiti previsti dall'art. 39 Legge Regionale della Basilicata in tema di sanatoria.

L'Ente intimante si costituiva in giudizio mediante apposita comparsa, con la quale contestava, con varie argomentazioni, la fondatezza dell'opposizione, invocando il rigetto dell'istanza di sospensione ivi formulata.

Il Giudice di prime cure, con ordinanza in data 04/08.01.2013, rigettava l'istanza di sospensione dell'efficacia esecutiva del titolo.

Avverso tale ordinanza la Di Tolve, con ricorso in data 23 gennaio 2013, proponeva reclamo al Collegio, inteso ad ottenere la riforma del provvedimento impugnato e l'accoglimento dell'istanza di sospensione già formulata dinanzi al Giudice di prime cure, reiterando le argomentazioni difensive già adottate in quella sede.

Si costituiva in giudizio l'Amministrazione intimante, chiedendo, in via preliminare, di dichiarare inammissibile il reclamo «per inapplicabilità della disciplina dettata dagli artt. 624 e 669-terdecies alla fattispecie in esame, nonché per tardiva presentazione del reclamo stesso, ed eventualmente la competenza del giudice dell'esecuzione a decidere sull'istanza di sospensiva»; nel merito, di rigettare il reclamo, sulla base di varie argomentazioni conformi a quelle spiegate dinanzi al Giudice di prime cure.

Si devono esaminare, anzitutto, le questioni preliminari sollevate dalla parte reclamata. L'eccezione di tardività del reclamo non è fondata, risultando dagli atti di causa che l'ordinanza impugnata è stata depositata in cancelleria in data 8 gennaio 2013 e che il reclamo è stato proposto in data 23 gennaio 2013, nel rispetto, quindi, del termine di 15 giorni previsto dall'art. 669-terdecies, comma 1, c.p.c..

Quanto, poi, all'eccezione di inammissibilità del reclamo fondata sull'argomentazione che l'art. 624, comma 2, c.p.c. ammette il reclamo al collegio solo contro l'ordinanza che provvede sull'istanza di sospensione dell'esecuzione, e non anche contro quella che provvede sull'istanza di sospensione dell'efficacia esecutiva del titolo posto a fondamento del precetto, si deve osservare che, secondo la giurisprudenza di legittimità, «È inammissibile il ricorso per cassazione, ex art. 111, settimo comma, Cost., contro l'ordinanza con cui il tribunale, ai sensi dell'art. 624, secondo comma, cod. proc. civ. nel testo sostituito dall'art. 2, comma 3 lett. e), del dl. n. 35 del 2005, convertito nella legge n. 80 del 2005 e poi modificato dall'art. 18 della legge n. 52 del 2006, respinga il reclamo avverso l'ordinanza di sospensione dell'efficacia esecutiva del titolo esecutivo, emessa dal giudice dell'esecuzione a seguito dell'opposizione proposta ai sensi dell'art. 615



cod. proc.civ. trattandosi di provvedimento privo di natura definitiva e decisoria, avente natura cautelare e provvisoria. Il predetto principio si applica tanto nell'ipotesi di sospensione disposta in sede di opposizione all'esecuzione non iniziata, sia quando la sospensione sia disposta ad esecuzione già iniziata» (Cass., sez. III, n. 22488 del 22/10/2009). La Corte di cassazione, quindi, ritiene — con orientamento che il giudicante condivide — che il reclamo avverso l'ordinanza che provvede sull'istanza di sospensione sia ammissibile, sia qualora l'esecuzione non sia ancora iniziata (opposizione c.d. «preventiva», come nel caso di specie), sia quando l'esecuzione sia già iniziata (opposizione c.d. «contestuale o repressiva»). Si deve ritenere, infatti, che tale reclamabilità, pur non essendo espressamente prevista dalla norma in esame, derivi da un'interpretazione complessiva del sistema e dall'applicazione analogica dell'art. 624, comma 2, c.p.c., onde evitare un vuoto di tutela irragionevole e sospettabile di illegittimità costituzionale. Nel merito, si deve, anzitutto, ritenere di dover condividere quanto affermato dal Giudice di prime cure in ordine alla pretesa successione *ex lege* della reclamante nel contratto di locazione stipulato tra il di lei marito, Intana Biagio, ed il Comune di Rapolla.

Si deve osservare, a tale riguardo, che, ai sensi dell'art. 6 legge n. 392/1978, «In caso di separazione giudiziale, di scioglimento del matrimonio o di cessazione degli effetti civili dello stesso, nel contratto di locazione succede al conduttore l'altro coniuge, se il diritto di abitare nella casa familiare sia stato attribuito dal giudice a quest'ultimo». Nel caso di specie, l'assegnazione dell'immobile in questione all'odierna reclamante era stata disposta con sentenza n. 356/2000 del 3 ottobre 2000, emessa all'esito del giudizio di separazione, e successivamente revocata con ordinanza del 24 ottobre 2007, resa nell'ambito del giudizio di cessazione degli effetti civili del matrimonio.

Si deve ritenere, tuttavia, che l'originario provvedimento di assegnazione non abbia prodotto l'effetto di determinare il subentro della reclamante, ai sensi dell'art. 6 legge n. 392/78, nel contratto di cui era titolare il marito, giacché tale subentro presuppone la sussistenza di un contratto di locazione in corso tra le parti, mentre, nella specie, al marito della Di Tolve faceva capo soltanto una situazione di occupazione de facto dell'immobile già condotto in locazione, essendo stato quel contratto dichiarato risolto, per grave inadempimento del conduttore, Intana Biagio, a far data dal 15 febbraio 1994, giusta sentenza n. 479/2002, pronunciata dal Tribunale di Melfi in data 4 dicembre 2002 (*cf.*, in una fattispecie, per certi versi, analoga a quella oggetto di odierno scrutinio, Cass. n. 1952/09).

Di tanto si trova conferma anche nella giurisprudenza di legittimità, secondo cui «La sentenza che pronuncia la risoluzione per inadempimento di un contratto ad esecuzione continuata o periodica, sebbene costitutiva, ha efficacia retroattiva ex art. 1458 cod. civ. solo dal momento dell'inadempimento (non estendendo i propri effetti alle prestazioni già eseguite) (...)» (Cass., sez. III, n. 5771 del 10 marzo 2010).

Si deve ritenere, quindi, che non sussista il c.d. *fumus boni juris*, in relazione all'asserito diritto della reclamante di godere dell'immobile in virtù del contratto di locazione stipulato tra il Comune di Rapolla ed il suo ex marito, Intana Biagio, cui ella sarebbe subentrata *ex lege*.

Si deve, tuttavia, esaminare, altresì, sempre sul piano del *fumus boni juris*, la questione sollevata dalla parte reclamante in relazione alla legittimità costituzionale dell'art. 34 Legge Regionale della Basilicata n. 24/2007.

Tale norma stabilisce che «1. Salvo quanto previsto negli articoli che precedono, il legale rappresentante dell'Ente gestore dispone, con proprio provvedimento, il rilascio degli immobili occupati senza titolo. (...) 2. Al provvedimento con cui si dispone il rilascio si applica il dodicesimo comma dell'art. 11 del decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1972 n. 1035».

Tale ultima norma, a sua volta, dispone che «Il decreto del presidente dell'Istituto autonomo per le case popolari (...) costituisce titolo esecutivo nei confronti dell'assegnatario e di chiunque occupi l'alloggio e non è soggetto a graduazioni o proroghe».

Applicando tali norme si attribuirebbe, quindi, al provvedimento di rilascio emesso dal Comune di Rapolla [rente gestore], in data 09.08.2012 con protocollo n. 4557, la qualità di «titolo esecutivo», sulla base del quale poter emettere l'atto di precetto (del successivo 26 ottobre 2012) oggetto del presente giudizio.

Parte reclamante sostiene l'illegittimità costituzionale dell'art. 34 in questione (nella parte in cui rinvia all'art. 11, comma 12, decreto del Presidente della Repubblica l'art. 108 Cost., con la conseguente carenza di un titolo esecutivo posto a fondamento dell'atto di precetto).

La questione di legittimità costituzionale non appare manifestamente infondata, sebbene la parte reclamante abbia errato nell'individuare come parametro di riferimento la norma di cui all'art. 108 Cost., riguardante la materia dell'ordinamento giudiziario.

Si deve rilevare, infatti, che, ai sensi dell'art. 117, comma 2, Cost., «Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: (...); l)giurisdizione e norme processuali (...)».

La norma dell'alt. 34, comma 2, della Legge Regionale della Basilicata n. 24/2007, prevedendo che al provvedimento di rilascio emesso dal Comune, nella sua qualità di «ente gestore», si applichi l'art. 11, comma 12, D.P.R. n. 1035/1972, dispone, in sostanza, che tale provvedimento di rilascio debba essere qualificato come «titolo esecutivo». Tale norma, in quanto equiparabile, ad esempio, a quella di cui all'art. 474, comma 2, c.p.c. (contenente un elenco dei principali titoli esecutivi: sentenze, scritture private autenticate, cambiali, atti ricevuti da notaio), appare qualificabile



come «norma processuale», rispetto alla quale sussiste il potere legislativo esclusivo dello Stato, con la conseguenza che non appare manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della legge regionale che ponga una tale norma processuale, per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. 1), Cost..

Il giudice è consapevole della possibilità di considerare la norma costituzionalmente legittima, in virtù del richiamo operato dall'art. 474, comma 2, c.p.c., secondo cui «Sono titoli esecutivi: (...) i provvedimenti e gli altri atti ai quali la legge attribuisca espressamente efficacia esecutiva». Si potrebbe argomentare, infatti, che, essendo la stessa legge statale a prevedere ciò, il rinvio alla «legge» operato dalla norma appena riportata potrebbe anche essere considerato come riferibile sia alla legge statale che alla legge regionale. Spetta, tuttavia, al Giudice delle leggi interpretare l'art. 117, comma 2, lett. 1), Cost., al fine di stabilire se tale norma costituzionale consenta di ritenere legittimo il rinvio eventualmente operato dalla legge statale alla legge regionale.

Ciò posto sul piano del *fiunus boni juris*, il giudice ritiene di dover verificare se sussista, nel caso di specie, anche il requisito del *periculum in mora*.

Tanto si deve ritenere anche alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo cui «il giudice [amministrativo, nel caso concreto portato all'attenzione della Consulta, n. d.e.] ben può sollevare questione di legittimità costituzionale in sede cautelare, sia girando non provveda sulla domanda cautelare, sia quando conceda la relativa misura, purché tale concessione non si risolva, per le ragioni addotte a suo fondamento, nel definitivo esaurimento del potere cautelare del quale in quella sede il giudice amministrativo fruisce: con la conseguenza che la questione di legittimità costituzionale è inammissibile - oltre che, ovviamente, se la misura è espressamente negata (ordinanza n. 82 del 2005) - quando essa sia concessa sulla base di ragioni, quanto al *fumus boni juris*, che prescindono dalla non manifesta infondatezza della questione stessa (sentenza n. 451 del 1993); la potestas judicandi non può ritenersi esaurita quando la concessione della misura cautelare è fondata, quanto al *fumus boni juris*, sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, dovendosi in tal caso la sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato ritenere di carattere provvisorio e temporaneo fino alla ripresa del giudizio cautelare dopo l'incidente di legittimità costituzionale (*ex plurimis*, sentenze n. 444 del 1990; n. 367 del 1991; numeri 24, 30 e 359 del 1995; n. 183 del 1997; n. 4 del 2000)» (Corte costituzionale del 27 gennaio 2006, n. 25).

Essendo, quindi, riconosciuto il potere del giudice di sollevare una questione di legittimità costituzionale anche in sede cautelare, si deve esaminare se, nel caso concreto, sussista anche il requisito del *periculum in mora*, al fine di delibare la rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

Parte reclamante ha dedotto e provato documentalmente di essere percettrice di un reddito estremamente basso, quantificato, in applicazione dell'indicatore della situazione economica equivalente (c.d. ISEE) nella misura di t. 1.620,00 annui (corrispondenti a circa € 135,00 mensili), che assai difficilmente le consentirebbe di rinvenire agevolmente sul libero mercato un'abitazione dignitosa, con la conseguenza del mancato soddisfacimento del diritto fondamentale, costituzionalmente tutelato, all'abitazione (*cf.* art. 47, comma 2, Cost.).

Pertanto, dovendo ritenersi sussistente anche il requisito del *periculum in mora*, si deve concludere per la rilevanza della questione di legittimità costituzionale precedentemente evidenziata.

In applicazione della richiamata giurisprudenza del Giudice delle leggi, il Tribunale, nel dichiarare non manifestamente infondata e rilevante ai fini del giudizio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, della Legge Regionale della Basilicata n. 24 del 18 dicembre 2007, in relazione all'art. 117, comma 2, lett. 1), Cost., ritiene di dover concedere la misura cautelare consistente nella provvisoria sospensione dell'efficacia del titolo esecutivo in questione, fino alla ripresa del presente giudizio cautelare dopo l'incidente di legittimità costituzionale.

P. Q. M.

Sospende provvisoriamente, sino alla ripresa del giudizio dopo l'incidente di legittimità costituzionale, l'efficacia esecutiva del provvedimento emesso dal Comune di Rapolla in data 9 agosto 2012, prot. n. 4557;

Dichiara non manifestamente infondata e rilevante ai fini del giudizio la questione di legittimità costituzionale dell'ad. 34, co. 2, della Legge Regionale della Basilicata n. 24 del 18 dicembre 2007, in relazione all'art. 117, co. 2, lett. 1), Cost.;

Sospende il procedimento in corso ed ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, nonché al Presidente della Giunta Regionale della Regione Basilicata, e comunicata al Presidente del Consiglio Regionale della Regione Basilicata.

Così deciso in Melfi, il 14 febbraio 2013.

Il Presidente: CRISTINO



N. 163

Ordinanza del 7 marzo 2012 emessa dal Tribunale di Voghera nel procedimento civile promosso da M.F. contro Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica

Disabile - Discendente di secondo grado convivente - Diritto al congedo straordinario per l'assistenza - Mancata previsione - Violazione di diritto fondamentale della persona - Lesione del principio di uguaglianza - Violazione del principio di tutela della salute - Richiamo alle sentenze della Corte costituzionale nn. 19/2009, 158/2007 e 233/2005.

- Decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, art. 42, comma 5.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 32.

IL TRIBUNALE

Il giudice del lavoro dr.ssa Giulia Dossi osserva:

F. M. docente di lettere presso il Liceo Scientifico Statale di Voghera e titolare dei benefici di cui alla legge 5 febbraio 1992, n. 104 per l'assistenza alla nonna materna con lui convivente M. B. (vedova e senza figli viventi) - è stato collocato, a sua domanda, in aspettativa non retribuita per gravi e documentati motivi familiari dal 20 settembre 2010 al 30 giugno 2011;

in data 13 ottobre 2010 egli ha chiesto la sostituzione della domanda di aspettativa non retribuita con quella per congedo retribuito per particolari patologie dei familiari ai sensi dell'art. 4 legge 8 marzo 2000, n. 53;

il dirigente scolastico ha rigettato la domanda, sul rilievo che la disciplina legislativa vigente in materia, pur a seguito degli interventi della Corte costituzionale, contempla il diritto a fruire del congedo retribuito solo in favore del coniuge, del figlio convivente o di uno dei fratelli o delle sorelle conviventi con il soggetto affetto da handicap in situazione di gravità, nell'ipotesi in cui i genitori siano impossibilitati a provvedere all'assistenza;

in data 14 maggio 2011 F. M., ha proposto ricorso al Tribunale di Voghera, in funzione di giudice del lavoro, per l'accertamento del proprio diritto a fruire del richiesto congedo retribuito e per la condanna del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca al pagamento delle retribuzioni non corrisposte dal 14 ottobre 2010 al 30 giugno 2011, pari ad € 19.811,88;

il punto di riferimento normativa per valutare la fondatezza delle domande del ricorrente è costituito dall'art. 42, comma 5, d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151 (testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e paternità, a norma dell'art. 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), che, nella formulazione vigente all'epoca dei fatti di causa, così recitava, per la parte che qui interessa: «la lavoratrice madre o, in alternativa, il lavoratore padre o, dopo la loro scomparsa, uno dei fratelli o delle sorelle conviventi di soggetto con handicap in situazione di gravità di cui all'art. 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, accertata ai sensi dell'art. 4, comma 1, della legge medesima e che abbiano a fruire dei benefici di cui all'art. 33, comma 1, del presente testo unico e all'art. 33, commi 2 e 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, per l'assistenza del figlio, hanno diritto a fruire del congedo di cui al comma 2 dell'art. 4 della legge 8 marzo 2000, n. 53, entro sessanta giorni dalla richiesta»;

la Corte costituzionale ha operato un primo vaglio della norma ora citata, dichiarandone l'illegittimità costituzionale nella parte in cui non prevedeva il diritto di uno dei fratelli o delle sorelle conviventi con un disabile grave a fruire del congedo ivi indicato, nell'ipotesi in cui i genitori fossero impossibilitati a provvedere all'assistenza del figlio handicappato perché totalmente inabili (sentenza 8-16 giugno 2005 n. 233);

in quell'occasione la Corte ha sottolineato che il congedo straordinario retribuito si iscrive negli interventi economici integrativi di sostegno alle famiglie che si fanno carico dell'assistenza della persona diversamente abile, evidenziando altresì il rapporto di stretta e diretta correlazione di detto istituto con le finalità perseguite dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104, ed in particolare con quelle di tutela della salute psicofisica della persona handicappata e di promozione della sua integrazione nella famiglia;

la Consulta ha poi dichiarato l'illegittimità costituzionale della medesima disposizione, nella parte in cui non includeva nel novero dei soggetti beneficiari, ed in via prioritaria rispetto agli altri congiunti indicati dalla norma, il coniuge convivente della persona in situazione di disabilità grave (sentenza 18 aprile - 8 maggio 2007 n. 158);

con tale pronuncia si è posta in evidenza la *ratio* dell'istituto del congedo straordinario retribuito, alla luce dei suoi presupposti e delle vicende normative che lo hanno caratterizzato, rilevandosi che «sin dal momento della sua introduzione, [...] l'istituto in questione mirava a tutelare una situazione di assistenza della persona con handicap grave già in atto, pur limitando l'ambito di operatività del beneficio ai componenti (genitori e, in caso di loro scomparsa, fratelli) della sola famiglia di origine del disabile»;



conseguentemente, si è affermato che «l'interesse primario cui è preposta la norma in questione - ancorché sistematicamente collocata nell'ambito di un corpo normativo in materia di tutela e sostegno della maternità e paternità - è quello di assicurare in via prioritaria la continuità nelle cure e nell'assistenza del disabile che si realizzino in ambito familiare, indipendentemente dall'età e dalla condizione di figlio dell'assistito»;

sulla base di tali premesse, il Giudice delle leggi ha ritenuto che il trattamento riservato dalla norma censurata al lavoratore coniugato con un disabile, che versi in situazione di gravità e con questo convivente, ometteva di considerare le situazioni di compromissione delle capacità fisiche, psichiche e sensoriali, tali da «rendere necessario un intervento assistenziale permanente, continuativo e globale nella sfera individuale o in quella di relazione» - secondo quanto previsto dall'art. 3 legge 5 febbraio 1992, n. 104 - che si fossero realizzate in dipendenza di eventi successivi alla nascita ovvero in esito a malattie di natura progressiva; in tal modo la stessa norma avrebbe comportato un inammissibile impedimento all'effettività dell'assistenza ed integrazione del disabile stesso nell'ambito di un nucleo familiare in cui ricorrono le medesime esigenze che l'istituto in questione è deputato a soddisfare, in violazione degli artt. 2, 3, 29 e 32 Cost.;

infine; con sentenza 26-30 gennaio 2009 n. 19 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma nella parte in cui non include nel novero dei soggetti legittimati a fruire del congedo ivi previsto il figlio convivente, in assenza di altri soggetti idonei a prendersi cura della persona in situazione di disabilità grave, evidenziando come «la disposizione censurata, omettendo di prevedere tra i beneficiari del congedo straordinario retribuito il figlio convivente, anche qualora questi sia l'unico soggetto in grado di provvedere all'assistenza della persona affetta da handicap grave, viola gli artt. 2, 3 e 32 Cost., ponendosi in contrasto con la *ratio* dell'istituto. Questa, infatti, [...] consiste essenzialmente nel favorire l'assistenza al disabile grave in ambito familiare e nell'assicurare continuità nelle cure e nell'assistenza, al fine di evitare lacune nella tutela della salute psico-fisica dello stesso, e ciò, a prescindere dall'età e dalla condizione di figlio di quest'ultimo. Inoltre, la suddetta omissione determina un trattamento peggiore dell'unico figlio convivente, del disabile - allorché sia anche il solo soggetto in grado di assisterlo - rispetto agli altri componenti del nucleo familiare di quest'ultimo espressamente contemplati dalla disposizione oggetto di censura; trattamento peggiore che, diversificando situazioni omogenee, quanto agli obblighi inderogabili di solidarietà derivanti dal legame familiare, risulta privo di ogni ragionevole giustificazione»;

l'art. 42, comma 5, d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151, nel testo attualmente vigente a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 4, comma 1, lettera b), d.lgs. 18 luglio 2011, n. 119, stabilisce che «il coniuge convivente di soggetto con handicap in situazione di gravità accertata ai sensi dell'art. 4, comma 1, della legge 5 febbraio 1992, n. 3 104, ha diritto a fruire del congedo di cui al comma 2 dell'art. 4 della legge 8 marzo 2000, n. 53, entro sessanta giorni dalla richiesta. In caso di mancanza, decesso o in presenza di patologie invalidanti del coniuge convivente, ha diritto a fruire del congedo il padre o la madre anche adottivi; in caso di decesso, mancanza o in presenza di patologie invalidanti del padre e della madre, anche adottivi, ha diritto a fruire del congedo uno dei figli conviventi; in caso di mancanza, decesso o in presenza di patologie invalidanti dei figli conviventi, ha diritto a fruire del congedo uno dei fratelli o sorelle conviventi»;

sia nella formulazione attuale, sia nel testo previgente risultante a seguito delle citate sentenze additive della Corte costituzionale (applicabile *ratione temporis* alla presente fattispecie), la norma non contempla tra i soggetti legittimati alla fruizione dello speciale congedo retribuito ivi previsto i discendenti di secondo grado conviventi con la persona affetta da disabilità, pur quando si tratti degli unici soggetti idonei a prendersi cura di quest'ultima;

si ritiene prospettabile una questione di legittimità costituzionale della norma, sotto il profilo della mancata estensione del beneficio a favore di tali soggetti.

La questione appare rilevante ai fini della decisione, in quanto:

la norma censurata trova sicura applicazione nella presente fattispecie;

in punto di fatto, dalla documentazione allegata in atti risulta che F. M. è convivente con la nonna materna M. B. (*cf.* certificati di famiglia allegati sub docc. 2 e 4 fascicolo ricorrente) e che la stessa, dell'età di 91 anni, è stata riconosciuta affetta da handicap in condizione di gravità ai sensi dell'art. 3, comma 3, legge 5 febbraio 1992, n. 104 dalla competente commissione ASL in data 11 giugno 2009 (*cf.* doc. 7 fascicolo ricorrente);

il ricorrente è l'unica persona in grado di prestare assistenza alla familiare disabile, atteso che quest'ultima è vedova e non ha figli viventi (*cf.* certificato anagrafico storico di M. B. e certificato di morte della figlia, nonché madre di F. M., O. M. B., rispettivamente allegati sub docc. 2 bis e 3 fascicolo ricorrente);

l'unico altro componente del nucleo familiare, G. E. M. (padre del ricorrente), dell'età di 73 anni, non è in grado di fornire assistenza alla suocera, essendo stato a sua volta riconosciuto affetto da handicap e invalido con difficoltà medio-gravi nella misura dell'80% (*cf.* verbali delle competenti commissioni sanitarie, allegati sub doc. 6 fascicolo ricorrente);

che F. M. assista con continuità la nonna disabile è confermato dal fatto che lo stesso fruisce, proprio per tale ragione, dei benefici di cui all'art. 33 legge 5 febbraio 1992, n. 104, come da provvedimento del dirigente scolastico del Liceo Scientifico Statale di Voghera in data 11 luglio 2009 (allegato sub doc. 1 fascicolo ricorrente);

infine, il ricorrente ha presentato istanza di concessione del congedo straordinario, che è stata rigettata dal dirigente dell'istituto scolastico di appartenenza proprio in ragione del fatto che la disposizione censurata non contempla, tra i soggetti legittimati alla fruizione del congedo straordinario retribuito, i discendenti del disabile, al di fuori dei figli (*cf.* domanda e provvedimento di rigetto allegati rispettivamente sub docc. 11 e 12 fascicolo ricorrente).



La questione appare non manifestamente infondata, considerato che:

anche alla luce delle motivazioni delle sentenze della Corte costituzionale precedentemente richiamate, deve ritenersi che la materia dei congedi concessi in relazione alle necessità del soggetto portatore di handicap, pur se formalmente collocata in un testo normativo emesso a tutela della paternità e della maternità, sia attinente all'esigenza di assicurare continuità nell'assistenza e nelle cure del disabile, indipendentemente dal suo status di figlio, così da evitare vuoti pregiudizievoli alla salute psico-fisica del soggetto diversamente abile, in consonanza con il più generale obiettivo dell'ordinamento di garantire la tutela dei soggetti deboli;

la *ratio* della norma di cui all'art. 42, comma 5, d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151 è, infatti, quella di tutelare le esigenze primarie e fondamentali del soggetto affetto da handicap, facendo in modo che la continuità nelle cure si realizzi in ambito familiare, data la centralità del ruolo della famiglia nell'assistenza e nel soddisfacimento dell'esigenza di socializzazione, quale fondamentale fattore di sviluppo della personalità e idoneo strumento di tutela della salute del disabile, intesa nella sua accezione più ampia;

pertanto, in presenza di una disposizione che, a tal fine, assicura il diritto al congedo straordinario, oltre che ai genitori, anche ai fratelli ed alle sorelle (in caso di scomparsa dei genitori o di loro impossibilità a prestare assistenza), al coniuge e ai figli conviventi del soggetto portatore di handicap, l'esclusione dal novero dei soggetti legittimati dei discendenti di secondo grado - in mancanza di altri familiari idonei ad occuparsi del disabile - appare contrastante con i principi costituzionali richiamati dalle sentenze 8-16 giugno 2005 n. 233, 18 aprile-8 maggio 2007 n. 158 e 26-30 gennaio 2009 n. 19;

anche lo status di discendente, infatti, è fonte dell'obbligo alimentare previsto dall'art. 433 c.c., nell'ambito del quale il discendente, in mancanza di figli, è collocato in via prioritaria rispetto allo stesso genitore;

il mancato riconoscimento del diritto in esame a favore del discendente convivente, rispetto a quanto previsto per i genitori, il coniuge, i figli ed i fratelli conviventi, appare pertanto fonte di un'ingiustificata disparità di trattamento, in relazione all'art. 3, comma 1, della Costituzione;

la disparità di trattamento risulta particolarmente evidente e priva di ragionevole giustificazione se posta a confronto con la condizione dei fratelli del soggetto disabile: a questi ultimi, parenti di secondo grado in linea collaterale, è riconosciuto un beneficio - funzionale a garantire l'assistenza al disabile stesso - che viene invece negato, a parità di condizioni, ai parenti del medesimo grado in linea retta, con ciò diversificando irragionevolmente situazioni omogenee quanto agli obblighi inderogabili di solidarietà derivanti dal legame familiare;

parimenti, l'esclusione appare tale da violare l'art. 2 della Costituzione, che tutela i diritti inviolabili dell'uomo e richiede il rispetto dei doveri inderogabili di solidarietà, attraverso l'adozione di idonee misure che consentano l'esercizio di detti diritti e doveri: l'esclusione del congedo retribuito a favore dell'unico familiare in grado di farsi carico dell'assistenza alla persona portatrice di handicap, che non sia coniuge, genitore, figlio o fratello convivente di quest'ultimo, compromette la possibilità di garantire al disabile assistenza continuativa all'interno del nucleo familiare, con evidenti riflessi pregiudizievoli sulla sfera della socializzazione e dell'integrazione;

tutto ciò si traduce anche in una violazione dell'art. 3, comma 2, della Costituzione, poiché l'apporto dei familiari alla cura del congiunto gravemente disabile è da considerarsi come funzionale al compito della Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine sociale che impediscono il pieno sviluppo della personalità umana (*cf.*: sentenza 1° ottobre-24 novembre 2003 n. 350, in tema di concessione del beneficio della detenzione domiciliare alla madre condannata e, nei casi previsti, al padre condannato, conviventi con un figlio portatore di handicap totalmente invalidante);

si ravvisa altresì una contrarietà della norma di legge rispetto all'art. 32, comma 1, della Carta costituzionale, nella parte in cui garantisce il diritto alla salute, atteso che privare un soggetto lavoratore, avente lo status di unico familiare convivente con persona affetta da stabile disabilità, della fruizione di idonee misure finalizzate a prestare a quest'ultima la necessaria assistenza determina il concreto rischio di un deterioramento delle condizioni di salute psico-fisica della stessa;

ritenuta conclusivamente, alla luce delle argomentazioni esposte, la rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità della normativa di cui all'art. 42, comma 5, d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151, per contrasto con gli artt. 2; 3, comma 1; 3, comma 2, e 32, comma 1, della Costituzione;

P. Q. M.

Visti gli artt. 1 legge 9 febbraio 1948 n. 1 e 23 legge 11 marzo 1953 n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 5, d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151, per contrasto con gli artt. 2; 3, comma 1; 3, comma 2, e 32, comma 1, della Costituzione, nella parte in cui non include nel novero dei soggetti legittimati a fruire del congedo ivi previsto il discendente di secondo grado convivente, in assenza di altri soggetti idonei a prendersi cura della persona affetta da handicap grave ai sensi dell'art. 3, comma 3, legge 5 febbraio 1992, n. 104;



*Sospende il giudizio in corso e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale a cura della Cancelleria;
 Dispone che la presente ordinanza, a cura della Cancelleria, sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei Ministri e sia comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.*

Voghera, 6 marzo 2012

Il giudice: DOSSI

13C00251

N. 164

Ordinanza dell'11 aprile 2013 emessa dal Tribunale di amministrativo regionale di Calabria - sez. staccata di Reggio Calabria sul ricorso proposto da Z.C. contro Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

Giustizia amministrativa - Riordino del processo amministrativo - Controversie attribuite alla giurisdizione del giudice amministrativo derivanti dall'applicazione del Titolo II del libro III del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, relativo all'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata - Devoluzione alla competenza inderogabile del T.A.R. Lazio - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo della ragionevolezza - Incidenza sul diritto di azione e di difesa in giudizio - Violazione del principio del giudice naturale - Violazione del principio di ragionevole durata del processo - Lesione del principio di pari dignità degli organi di giustizia amministrativa di primo grado.

- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, art. 135, comma 1, lett. p), e art. 14.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, 111 e 125.

Subordinatamente: Giustizia amministrativa - Riordino del processo amministrativo - Competenza territoriale dei Tribunali amministrativi regionali - Competenza territoriale funzionale inderogabile del T.A.R. Lazio per le controversie indicate dall'art. 135 del d.lgs. n. 104 del 2010 e dalla legge - Disciplina del rilievo dell'incompetenza - Disciplina del regolamento di competenza - Eccesso di delega.

- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, artt. 13, 14, 15 e 16.
- Costituzione, art. 76.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 35 del 2013, proposto da: C. Z., rappresentata e difesa dagli avv. Salvatore Longo e Francesco Collia, con domicilio eletto presso Segreteria T.A.R. in Reggio Calabria, viale Amendola, 8/B;

Contro Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, rappresentata e difesa dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, presso i cui Uffici siti in Reggio Calabria, via del Plebiscito, 15 è per legge domiciliata;

Per l'annullamento del provvedimento di sfratto amministrativo emesso dal Direttore dell'Agenzia Nazionale in data 3 dicembre 2012, notificato il giorno successivo, con il quale è stato ordinato alla sig.ra Z. C., e a chiunque altro lo occupi, il rilascio entro il termine di giorni 30 dalla notifica dell'appartamento confiscato sito in S. alla C. S. M., foglio 9, particella 387, disponendosi in caso di inottemperanza l'esecuzione dello sgombero forzoso nei termini di legge, con l'assistenza delle Forze dell'Ordine, da effettuarsi il 20° giorno successivo alla data di scadenza del suddetto termine; e di ogni altro atto presupposto o provvedimento connesso, prodromico, conseguente e/o consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 14 febbraio 2013 il dott. Caterina Criscenti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. È impugnato, con richiesta incidentale di sospensione cautelare della sua efficacia, un provvedimento del Direttore dell'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati, con sede in



Reggio Calabria, con il quale è ordinato, alla ricorrente, Z. C., di rilasciare un appartamento sito in S., C., S., M., al fig. 9, p.la 387, bene che l'Agenzia assume essere oggetto del provvedimento di confisca disposto in via definitiva dalla Cassazione, con sentenza n. 1371 del 5 ottobre 2011, in danno di A, G.

Si è costituita l'avvocatura distrettuale dello Stato di Reggio Calabria nell'interesse dell'intimata Agenzia, eccependo preliminarmente l'incompetenza territoriale del Tar adito, appartenendo la controversia alla competenza del Tar Lazio, ai sensi dell'art. 135, lettera *p*), c.p.a..

Nel merito la difesa dell'Agenzia ha contestato la fondatezza dell'impugnativa, concludendo per il suo tratto.

2. Occorre preliminarmente prendere in esame l'eccezione di incompetenza, espressamente formulata dalla parte resistente.

Stabilisce, infatti, l'art. 15 c.p.a. ("Rilievo dell'incompetenza"), come novellato dal decreto legislativo 14 settembre 2012 n. 160, che "in ogni caso il giudice decide sulla competenza prima di provvedere sulla domanda cautelare e, se non riconosce la propria competenza ai sensi degli artt. 13 e 14, non decide sulla stessa". Parallelamente il comma 4 dell'art. 13, anch'esso novellato nel 2012, statuisce che "la competenza di cui al presente articolo e all'art. 14 è inderogabile anche in ordine alle misure cautelari".

La presente controversia rientra, in effetti, nel novero degli affari ricomprasi nella competenza funzionale del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, di cui all'art. 14 c.p.a., che vi include tutte "le controversie indicate dall'articolo 135 e dalla legge" e fra queste quelle concernenti l'azione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, che già la legge istitutiva dell'Agenzia del 2010, ora confluita nel decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, c.d. Codice antimafia, devolveva alla competenza del Tar Lazio.

Segnatamente la lettera *p*), del comma 1 dell'art. 135 c.p.a. - nella sua attuale formulazione - assegna alla competenza funzionale inderogabile del Tar Lazio "le controversie attribuite alla giurisdizione del giudice amministrativo derivanti dall'applicazione del Titolo II del Libro III del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, relative all'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata", Agenzia che, fra i suoi compiti, include l'amministrazione e la destinazione dei beni confiscati (art. 110, comma 2, decreto legislativo n. 159 cit.).

All'art. 135, lett. *p*), fa ora richiamo anche l'art. 114, comma 1, decreto legislativo n. 159/11, intitolato "Foro esclusivo".

Prima dell'emanazione del Codice antimafia la lettera *p*) dell'art. 135 faceva comunque riferimento alle controversie derivanti dall'applicazione del decreto-legge 4 febbraio 2010, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2010, n. 50, istitutivo dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, che all'art. 9 (soppresso dell'art. 3, comma 24, dell'Allegato 4, decreto legislativo n. 104/10) già disponeva che "Per tutte le controversie attribuite alla cognizione del giudice amministrativo derivanti dall'applicazione del presente decreto, ivi incluse quelle cautelari, è competente il tribunale amministrativo regionale del Lazio con sede in Roma. Le questioni di competenza di cui al presente comma sono rilevabili d'ufficio".

In definitiva, a far data dalla istituzione dell'Agenzia, le controversie derivanti dalla normativa che la riguarda, se rientranti nella giurisdizione del giudice amministrativo, devono essere conosciute dal Tar Lazio, con sede in Roma.

3. Tuttavia il Tribunale dubita della legittimità costituzionale di questa previsione con riferimento agli articoli 3, 25, 125, 24 e 111 Cost.

3.1. Occorre premettere che le leggi processuali anteriori al codice, e segnatamente la legge istitutiva dei tribunali amministrativi regionali, non contenevano una disciplina generale sulla competenza funzionale inderogabile del Tar Lazio.

La l. 6 dicembre 1971 n. 1034, all'art. 3, ripartiva, infatti, la competenza per territorio fra i vari tribunali regionali, prevedendo, al comma 3, una competenza residuale del Tar con sede a Roma, per gli atti statali. Contenuto analogo presenta oggi l'art. 13 c.p.a., eccezion fatta per gli effetti scaturenti dalla proposizione della lite presso un giudice incompetente, atteso che innovativamente il Codice ha optato per il regime della inderogabilità della competenza territoriale.

L'introduzione di ipotesi di competenza (intesa come) funzionale a favore, pressoché esclusivamente, del Tar Lazio, sede di Roma, prende avvio negli anni '90 ed avviene per la prima volta ad opera della l. 12 aprile 1990, n. 74, il cui art. 4, sostituendo l'art. 17, l. 24 marzo 1958, n. 195 sul Consiglio superiore della magistratura (che nella sua originaria formulazione disponeva: contro i predetti provvedimenti [quelli riguardanti i magistrati], è ammesso ricorso ai Consiglio di Stato per motivi di legittimità), così disponeva: Contro i predetti provvedimenti è ammesso ricorso in primo grado al tribunale amministrativo regionale del Lazio per motivi di legittimità. Contro le decisioni di prima istanza è ammessa l'impugnazione al Consiglio di Stato.

Questa normativa, che per prima ha introdotto una significativa deroga al principio della territorialità, stabilendo una vera e propria ipotesi di competenza funzionale, non derogabile su accordo delle parti, è stata ritenuta dalla Corte costituzionale - cui la questione era stata rimessa dal Tar Sicilia - non contraria al dettato costituzionale (sent. n. 189 del 22 aprile 1992).



In particolare la Corte, nell'escludere il contrasto della norma con gli artt. 3, 24 e 125 Cost., valorizzò a particolare posizione che il Consiglio superiore della Magistratura occupa nell'ordinamento costituzionale della Repubblica e nell'organizzazione dei pubblici poteri ed il peculiare status rivestito dai magistrati ordinari, particolare e differenziato, rispetto alla categoria degli altri pubblici dipendenti.

La Corte ebbe, altresì, a rilevare che la norma censurata risponde anche ad "un'esigenza largamente avvertita circa l'uniformità della giurisprudenza fin dalle pronunce di primo grado" e comunque non si pone in contrasto con l'art. 125, comma 2, Cost., perché "il Tribunale amministrativo regionale del Lazio è parte..., del sistema processuale amministrativo che consta di numerosi gangli periferici e di uno centrale, che con quelli è collegato - in base alle regole proprie della giurisdizione amministrativa - ben oltre il caso oggetto dell'impugnativa in esame".

Avveduta dottrina, rilevato fra l'altro che la Corte non aveva compiutamente percepito gli esatti termini delle argomentazioni giuridiche prospettate dal giudice *a quo* sulla competenza funzionale, profeticamente osservò che il legislatore, dal dictum della Corte, avrebbe ricevuto spinte tese al rafforzamento ed all'ampliamento di quella inderogabilità così inaugurata con la norma riconosciuta legittima.

Già poco dopo la normativa concernente i magistrati ordinari, la l. 10 ottobre 1990 n. 287, all'art. 33, riconduceva alla competenza funzionale del Tar centrale i provvedimenti emessi dall'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato.

È bene osservare incidentalmente che in ambedue le ipotesi sarebbe comunque individuabile anche una competenza "originaria" del Tribunale amministrativo regionale del Lazio (sia il CSM che l'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato hanno sede a Roma), donde la particolarità starebbe piuttosto nella sua natura non derogabile.

Successivamente numerose e variegiate tipologie di controversie sono state ascritte alla competenza funzionale del Tar Lazio (anche a prescindere dalla sede dell'autorità emanante), sino a giungere alla positivizzazione, con l'art. 14 c.p.a., di un'autonoma categoria concettuale, cui fa da pendant un lungo elenco di controversie contenuto nell'art. 135 c.p.a., composto da ben diciotto punti (dalla lettera *a*) alla lettera *q-quater*).

L'art. 135 c.p.a. ricomprende così una congerie nutritissima di fattispecie (una delle quali, quella in materia di sanzioni irrogate dalla CONSOB, prevista da una parte della lettera *c*), dichiarata già incostituzionale con sent. n. 162 del 27 giugno 2012), posto che - a parte l'evenienza della connessione fra controversie, non legislativamente affrontata, che ha portato ad un ulteriore incremento delle liti da incardinare presso il Tar Lazio - sotto le varie lettere del catalogo sono spesso incluse più tipologie di controversie (così, ad esempio, sub lettera *a*), insieme alle controversie relative ai provvedimenti riguardanti i magistrati ordinari, vi sono quelle relative ai provvedimenti riguardanti i magistrati amministrativi adottati dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa).

3.2. In questo modo ricostruita brevemente la genesi ed il contenuto della competenza (oggi testualmente) «funzionale inderogabile» del Tar Lazio, questo giudice dubita, in primo luogo, della legittimità costituzionale della previsione codicistica nella parte riguardante l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (lett. *p*).

Deve segnalarsi che l'Agenzia ha la sua sede principale proprio in Reggio Calabria (art. 110. d.lgs. n. 159/11; con decreto del Presidente della Repubblica 15 dicembre 2011 n. 235 sono state previste anche sedi secondarie, in un numero massimo di *sei*).

Si tratta di una scelta politica, peculiare ed innovativa, funzionale a radicare la presenza delle istituzioni in una zona periferica da un punto di vista geografico, ma centrale e nodale da un punto di vista delle attività di contrasto alle organizzazioni criminali, rendendo così viepiù concreta e, al contempo, maggiormente condivisa e percepita la lotta contro l'illegalità.

Come è riportato nella relazione per l'anno 2010 della stessa Agenzia (accessibile dal relativo sito istituzionale) «il giorno 16 marzo 2010, dando attuazione all'art. 1, comma 2, della legge istitutiva, è stata inaugurata e resa operativa la sede di Reggio Calabria. Erano presenti il Ministro dell'Interno e le Autorità regionali e locali. Presso la sede di Reggio Calabria sono state incardinate e si sono svolte, nel corso dell'anno, le funzioni operative principali ed il coordinamento di interventi di amministrazione e destinazione dei beni», ciò a testimoniare la rilevanza della scelta operata in sede di istituzione di questo nuovo ente e l'impegno che ne è conseguito.

La scelta di devolvere al Tar Lazio la cognizione su tutti gli atti dell'Agenzia che, invece, in base ai criteri ordinari ex art. 13 c.p.a., poggianti sugli indici di collegamento territoriale (tanto quello della sede dell'ente, quanto, nel caso di specie, persino quello degli effetti del provvedimento), spetterebbe in primis al Tar per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, lede il canone, desumibile dall'art. 3 Cost., di ragionevolezza e di coerenza dell'ordinamento giuridico, in mancanza di una ragione giustificatrice, valida (ossia compatibile con la Costituzione) e sufficiente per disporre la deroga.

Anziché, infatti, valorizzare un peculiare legame del giudice decentrato con la realtà del luogo, in sintonia, ed anzi in auspicabile sinergia, con quanto fatto sul piano sostanziale, si è optato per un totale accentramento delle (sole) liti amministrative presso un unico giudice, non prossimo alla vicenda contenziosa (e, quindi, alle autorità amministrative, di polizia e giudiziaria che se ne sono occupate nelle fasi preliminari alla confisca), pur in assenza di speciali esigenze



di giustizia, quali quelle che la Corte costituzionale ha enucleato, ad esempio, con riferimento al CSM o alla materia di cui all'art. 3, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater; del decreto-legge 30 novembre 2005, n. 245 (Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania), commi aggiunti dalla legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21, scrutinata con la sentenza n. 237 del 26 giugno 2007, esigenze che sole giustificano un siffatto eccezionale spostamento.

Non assume, infatti, l'Agenzia una particolare posizione nell'ordinamento costituzionale della Repubblica e nell'organizzazione dei pubblici poteri, né i destinatari dei provvedimenti in questione presentano un peculiare status, meritevole di un diverso trattamento.

Neppure vi è una situazione di straordinaria emergenza, come nel caso delle misure dettate per il settore dei rifiuti, posto che l'Agenzia in nessun caso può essere intesa come una misura eccezionale, né la c.d. "emergenza mafiosa" costituisce un problema di carattere temporaneo.

Sembra a tal proposito opportuno rammentare che la stessa Corte costituzionale, con la sentenza n. 34 del 23 febbraio 2012, nel dichiarare incostituzionale l'intera legge della Regione Calabria 7 marzo 2011, n. 7 (Istituzione dell'Agenzia regionale per i beni confiscati alle organizzazioni criminali in Calabria), per contrasto con l'art. 117 Cost., ha tratteggiato i caratteri ed i compiti dell'Agenzia nazionale - avente sede principale in Reggio Calabria, valorizzando principalmente il suo ruolo di contrasto all'illegalità rispetto alle collettività territoriali.

Anche la giustificazione, introdotta dalla Corte in maniera incidentale nella sentenza n. 189 del 1992, ossia l'uniformità della giurisprudenza fin dalle pronunce di primo grado, ammesso che in un ordinamento di civil law, possa essere considerato un valore cardine, non è di certo qui pertinente.

È chiaro, infatti, intanto che essa non può essere invocata ex se e così sorreggere autonomamente una deroga al criterio ordinario per la precostituzione del giudice. Perché anche il rispetto del criterio base, più chiaro ed oggettivo, della sede dell'autorità emanante, garantirebbe l'obiettivo della stabilità delle soluzioni giurisprudenziali; inoltre, proprio l'individuazione del Tar Lazio quale unico giudice funzionalmente competente si presenta antitetica rispetto all'obiettivo indicato dalla Corte, poiché l'ampliamento della struttura del Tar romano, in parte dovuto anche allo smisurato aumento, nel corso degli anni, delle sue competenze (tribunale oggi composto da ben dodici sezioni, con circa cinque - sei magistrati per sezione), unitamente al problema dell'efficiente organizzazione del lavoro (compresa la necessaria rotazione delle materie e dei giudici fra le sezioni), fa sì che esso non si presenti in astratto idoneo ad assicurare l'ambita uniformità o, paradossalmente, si presenti addirittura come il meno idoneo.

Tra l'altro, nel processo amministrativo, la funzione nomofilattica appartiene al giudice di appello ed oggi in special modo all'Adunanza Plenaria (art. 99 c.p.a.), né peraltro sembra ipotizzabile, a tal fine, una diversa qualità del Tar Lazio insediato nella capitale, con la configurazione di una sorta di supremazia rispetto agli altri Tribunali amministrativi, posto che la selezione dei magistrati che lo compongono non presenta alcun profilo di differenziazione rispetto a quella degli altri Tar.

3.3. All'irragionevolezza in termini di contraddizione interna della stessa legge disciplinante l'Agenzia, si accompagna una sua irrazionalità estrinseca, rispetto ad altra norma costituzionale, ossia all'art. 125 Cost..

Questa norma sancisce il principio del decentramento a livello regionale della giurisdizione amministrativa, nell'ottica di una necessaria prossimità del giudice ai fatti di cui è chiamato a conoscere.

Come è noto, dai lavori preparatori dell'art. 125 (originario co. 2), si ricava l'intenzione dei Costituenti di adeguare l'organizzazione della giustizia amministrativa alla mutata articolazione del decentramento politico territoriale e, in particolare al ruolo centrale che l'ente Regione era destinato ad assumere, nella piena convinzione che "la giustizia" amministrativa quanto è più periferica tanto più risponde alle esigenze popolari" (A.C., 4363, intervento di Musolino nella seduta del 4 dicembre 1947).

Se pure, dunque, si vuole escludere - come la giurisprudenza costituzionale ha già più volte fatto: da ult. cent. n. 117/12, con riferimento alla magistratura in genere, che il termine "giudice naturale" di cui all'art. 25 Cost. presenti una valenza autonoma rispetto al carattere della sua precostituzione per legge, dovendosi piuttosto l'espressione ritenersi in tutto corrispondente a quella di "giudice precostituito per legge" con la quale si salda in endiade, per la giustizia amministrativa il concetto di "giudice naturale" non può che assumere una portata diversa per lo speciale assetto dei giudici di primo grado sul territorio voluto dal titolo V della Costituzione.

Ne consegue che la competenza dei giudici amministrativi deve essere non solo predeterminata dalla legge, ma deve rispettare il principio di naturalità come desumibile dal comb. disp. dell'art. 25 e dell'art. 125, nel senso di una sicura maggiore idoneità del giudice individuato su base regionale a fornire una risposta di giustizia adeguata.

Tra l'altro il sistema della giustizia amministrativa non gode - come quello della giustizia ordinaria - di una capillare diffusione degli organi giudicanti sull'intero territorio nazionale, ma si articola appunto, per espresso dettato costituzionale, su base regionale, con un solo ufficio situato nel capoluogo di ogni Regione e con la possibilità di istituzione di alcune sedi staccate (tra cui, appunto, quella di Reggio Calabria). La deroga al criterio della competenza territoriale in favore di un unico altro Tribunale, individuato in base alla sua allocazione nella capitale della Repubblica muta allora totalmente la prospettiva di un sistema articolato su base regionale, id est non verticistico ed accentrato, ed



altera profondamente l'equilibrio del controllo sugli atti amministrativi, pensato dai Costituenti sicuramente in maniera svincolata dalla specializzazione per singole materie (contrariamente a quanto, invece, consentito per l'autorità giudiziaria ordinaria: art. 102, co. 2, Cost.).

Quanto argomentato a tal proposito dalla Corte nel 1992 appare, dunque, a questo giudice meritevole di una rinnovata riflessione, soprattutto alla luce dell'evoluzione subita sia dal sistema delle autonomie locali (in dipendenza della riforma del Titolo V, attuata con legge n. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3), sia dal sistema processuale amministrativo: l'affermazione secondo cui il sistema della giustizia amministrativa "consta di numerosi gangli periferici e di uno centrale, che con quelli è collegato" non riflette adeguatamente il dettato dell'art. 125 Cost., il quale non prevede, invero, differenziazione di sorta tra gli organi di giustizia amministrativa di primo grado e non contempla un tribunale centrale, di diversa o maggiore importanza, cui contrapporre "gangli periferici" (in verità, di fatto, neppure particolarmente numerosi, dato anche il notevole aumento del contenzioso, specie in primo grado), ma piuttosto riconosce pari, oltre che piena, dignità a tutti i Tribunali amministrativi regionali.

Si aggiunga, con riferimento al canone della ragionevolezza appena vagliato, che i due aspetti, interni ed esterni, ad avviso di questo giudice, si intersecano e si compensano: se il Tar Lazio fosse da qualificare come un giudice di competenza centrale, si da ritenere legittime le norme che ne accrescono la competenza (generalizzando una sorta di legittima suspicione che porti a ritenere inidoneo il Tribunale territoriale a decidere talune tipologie di cause), dovrà assumere maggior pregnanza il fondamento giustificativo di queste scelte derogatorie in base agli interessi che esse coinvolgono, specie laddove la competenza del Tar Lazio non dovesse venire comunque in rilievo secondo il criterio della competenza territoriale (come è evidentemente nel caso che qui si esamina, vista la sede dell'ente e il luogo di produzione degli effetti dell'atto), pena una grave incoerenza sistematica dell'istituto della competenza funzionale inderogabile ex art. 14, co. 1, c.p.a..

3.4. Ritiene, inoltre, questo Tribunale che la scelta del legislatore di incardinare (anche) le controversie sugli atti dell'Agenda presso il Tar della capitale si ponga in contrasto con gli articoli 24 e 111 Cost.

La concentrazione in un unico ufficio giudiziario (il Tar con sede in Roma) rende assai più difficoltoso l'esercizio concreto del diritto di difesa e confligge con il canone della ragionevole durata del processo. Per un verso, infatti, si costringe colui che intende agire (o resistere) a tutela della propria posizione soggettiva ad affrontare spese ulteriori ed aggiuntive, rispetto a quelle già molto elevate richieste comunque per l'accesso alla giustizia (anche a causa dei continui aumenti del contributo unificato), rendendo così gravoso ed ostacolando in modo eccessivo l'utile esercizio del diritto di difesa, specie se si considera che la nuova disciplina premette la verifica della competenza anche alla decisione sulla domanda cautelare, ma soprattutto si rende più difficoltosa e meno tempestiva la difesa processuale dell'Amministrazione resistente, che, si ripete, ha la sua sede principale a Reggio Calabria.

Dall'altro, l'incremento smisurato di vario contenzioso presso un unico Tar, presso il quale si concentrano già numerose liti "ordinarie", rende inevitabilmente sempre più lungo il tempo medio di durata dei relativi processi, con gravi ricadute sull'efficienza dell'intero Paese e sulla spesa pubblica, sulla quale pure gravano i costi dei risarcimenti *ex lege* Pinto.

4. Unitamente alla questione così come fin qui prospettata, il Tribunale ritiene di prospettare una diversa e più ampia questione di legittimità costituzionale - di cui la Corte ad quem, d'ufficio, potrà cogliere l'eventuale «pregiudizialità logico-giuridica» - che, muovendo dalla nuova configurazione, in termini ormai generali, della competenza funzionale e inderogabile del Tar Lazio (artt. 14 e 135 c.p.a.), coinvolge l'intera disciplina della competenza contenuta nel codice del processo amministrativo, adottato in attuazione della delega contenuta nell'art. 44, l. 18 giugno 2009 n. 69.

Ad avviso di questo giudice la normativa (artt. 13, 14, 15 e 16) contenuta nel Capo IV, titolo I, del libro I del codice è in contrasto con l'art. 76 Cost.

La Corte costituzionale ha sempre precisato e rimarcato che in caso di deleghe che abbiano ad oggetto la revisione, il riordino ed riassetto di norme preesistenti, quale è certamente quella contenuta nell'art. 44 cit., «l'introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente è (...) ammissibile soltanto nel caso in cui siano stabiliti principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato», giacché quest'ultimo non può innovare «al di fuori di ogni vincolo alla propria discrezionalità esplicitamente individuato dalla legge-delega» (sentenza n. 293 del 2010), specificando che «per valutare se il legislatore abbia ecceduto [i] - più o meno ampi - margini di discrezionalità, occorre individuare la *ratio* della delega» (sentenza n. 230 del 2010).

Questa precisazione è ribadita da ultimo nella sentenza 27 giugno 2012 n. 162, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 133, comma 1, lettera l), 135, comma 1, lettera c), e 134, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), per violazione dell'art. 76 Cost. nella parte in cui attribuiscono alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo con cognizione estesa al merito e alla competenza funzionale del Tar Lazio - sede di Roma, le controversie in materia di sanzioni irrogate dalla CONSOB.

Orbene, tra i criteri ed i principi direttivi contenuti nella delega dettata per il riassetto della disciplina del processo amministrativo, che la Corte con la sent. n. 162/12 cit. ha, peraltro, ritenuto sufficientemente specifici, non ve ne era



alcuno che abilitasse il legislatore delegato a riformare e innovare l'istituto della competenza e, ciò nonostante, il decreto legislativo n. 104/10, ha ribaltato totalmente il sistema vigente sin dal 1971, rendendo inderogabile la competenza per territorio, prima sempre derogabile.

L'unico cenno al tema della competenza riguarda un momento processuale a valle, ossia quello della riassunzione del giudizio, e si rinviene nella lett. e) che invita il legislatore delegato a «razionalizzare e unificare la disciplina della riassunzione del processo e dei relativi termini, anche a seguito di sentenze di altri ordini giurisdizionali, nonché di sentenze dei tribunali amministrativi regionali o del Consiglio di Stato che dichiarano l'incompetenza funzionale», facendosi riferimento alle ipotesi di competenza funzionale già esistenti nell'ordinamento, ma senza voler introdurre un principio di inderogabilità della competenza territoriale o in genere altre novità in materia, del quale nella legge di delega non vi è traccia.

Che questa innovazione non trovi riscontro nella legge delega lo si desume indirettamente anche dalla relazione al Codice, la quale dà atto del cambiamento («tutta la competenza del giudice amministrativo è divenuta inderogabile dalle parti»), anche in modo dettagliato («Questo, in dettaglio, è il regime del rilievo dell'incompetenza»), senza tuttavia far mai riferimento alla legge di delega, ripetutamente citata invece in sede di illustrazione della disciplina di molti altri istituti, al fine di chiarire che essa è stata adottata in conformità all'art. 76 Cost., in ossequio o in puntuale applicazione dei criteri direttivi della delega.

D'altronde non è privo di significato il fatto che la modifica in senso radicalmente innovativo del regime della competenza non sia stata frutto del lungo e meditato lavoro della Commissione speciale nominata ai sensi del comma 4, dell'art. 44, la quale aveva, infatti, varato, in data 10 febbraio 2010, il progetto di codice (in questa, come in altre parti, ritoccato, nell'immediatezza della sua approvazione finale, e per di più al di fuori del dibattito parlamentare), mantenendo, da un lato, il regime ordinario della competenza territoriale sempre derogabile su accordo delle parti e, dall'altro, enunciando i casi di devoluzione di controversie al Tar Lazio (o al Tar Lombardia, sede di Milano, limitatamente alle controversie relative ai poteri esercitati dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas) qualificandoli, però, in termini di «competenza territoriale inderogabile».

Né, ancora, la *ratio* complessiva sottesa alla legge di delega - che pure la giurisprudenza della Corte esorta a tener presente - potrebbe giustificare una simile scelta innovativa: se, infatti, obiettivo principale della delega per il riassetto di una normativa stratificata e caotica, che risultava in parte anche antecedente al testo della Costituzione, era quello di assicurare maggiore effettività della tutela, trasfondendo in un corpus unitario anche gli approdi pretori e gli esiti della giurisprudenza della Corte costituzionale, in ossequio all'art. 111 Cost., non c'è dubbio che l'innovativa opzione per la inderogabilità della competenza, fin dalla sede cautelare, unitamente all'articolazione di complessi rimedi (invero in parte ridotti col secondo correttivo del settembre 2012) per far valere l'incompetenza, non solo non trova addentellati nel sistema previgente, ma ha pure irrigidito e reso più vischiosa la risposta di giustizia, in contrasto con la primaria finalità di snellire l'attività giurisdizionale e rendere maggiormente congrui i tempi del processo.

L'eccesso di delega ha sicura rilevanza anche rispetto alla competenza funzionale che qui interessa: essa, infatti, da sempre ritenuta, in via interpretativa, una competenza inderogabile, in opposizione alla «ordinaria» e sempre derogabile competenza per territorio, da eccezione è così divenuta espressione di altro parallelo principio generale, operante per le controversie indicate dall'art. 135 e, più in generale, «dalla legge», che fiancheggia quello della competenza per territorio, concorrendo con esso a delineare le modalità di radicamento delle controversie.

Ne discende un sistema del tutto nuovo, dove il regime della competenza (art. 16) è indifferenziato, con ogni forma di competenza, sia quella per territorio che quella c.d. funzionale, inderogabile (La competenza di cui agli articoli 13 e 14 è inderogabile anche in ordine alle misure cautelari), donde la rilevanza, anche nella presente controversia, della questione rispetto a tutto il capo sulla competenza, complessivamente illogico e incoerente, atteso che l'attribuzione di controversie alla cognizione del Tar Lazio, sede di Roma, avviene, nella buona sostanza, in ragione del criterio della materia (o perfino, se si vuole, dell'importanza della materia), che non solo, come si è già detto, non ha copertura costituzionale, ma non trova neppure riscontro nella legge delega, con evidente violazione dell'art. 76 Cost..

In conclusione, questo Tribunale ritiene rilevanti e non manifestamente infondate la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 e dell'art. 135, comma 1, lettera p) per violazione degli artt. 3, 25, 125, 24 e 111 Cost.; in subordine, quella degli artt. 13, nella parte in cui qualifica inderogabile la competenza territoriale, 14, 15 e 16 c.p.a. per violazione dell'art. 76 Cost.

Circa la rilevanza delle questioni prospettate, va ribadito che la domanda cautelare proposta dalla parte ricorrente può essere esaminata da questo Tribunale solo in quanto risulti fondata la questione di legittimità costituzionale prima illustrata. Con separata ordinanza, adottata in pari data, per non pregiudicare irreversibilmente la posizione della parte ricorrente, il Tribunale dispone la sospensione dell'esecuzione in via interinale del provvedimento impugnato, rinviando l'ulteriore trattazione delle domanda cautelare alla prima camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti del presente ricorso da parte della Corte costituzionale.



P. Q. M.

Visti l'art. 134 della Costituzione e l'art. 23, della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale; dell'art. 135, comma 1, lettera p) e dell'art. 14 c.p.a., per violazione degli artt. 3, 25, 125, 24 e 111 Cost., nonché degli artt. 13, nella parte in cui qualifica inderogabile la competenza territoriale, 14, 15 e 16 c.p.a., per violazione dell'art. 76 Cost., dispone la sospensione del presente giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Segreteria del Tribunale amministrativo, a tutte le parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati;

Dispone la immediata trasmissione degli atti, a cura della stessa Segreteria, alla Corte costituzionale.

Così deciso in Reggio Calabria nella camera di consiglio del giorno 14 febbraio 2013.

Il Presidente: LEOTTA

L'estensore: CRISCENTI

13C00252

N. 165

Ordinanza del 31 maggio 2010 emessa dal Giudice delegato del Tribunale di Cosenza - Sez. fallimentare sull'istanza proposta da Curatore del fallimento della Srl Fabbrica loggese Laterizi

Fallimento e procedure concorsuali - Fallimento privo di fondi - Anticipazione di spese da parte dell'erario - Possibilità di porre a carico dell'erario le spese necessarie in relazione a situazioni che richiedono da parte della curatela fallimentare il compimento di atti di gestione e di manutenzione dei beni appresi all'attivo della procedura «e soprattutto in relazione ad interventi necessitati, se non imposti, da altre norme dell'ordinamento» (quali le fattispecie incriminatrici di natura omissiva riconducibili ai reati di cui all'art. 674 c.p. ed all'art. 256, comma 2, del codice dell'ambiente) - Omessa previsione - Conseguente impossibilità per il curatore di procedere, nella specie, ad intervento di bonifica ambientale - Contrasto con il canone della ragionevolezza, «sotto il profilo della intrinseca incoerenza, contraddittorietà e illogicità rispetto al vigente ordinamento».

– D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, art. 146.

IL TRIBUNALE

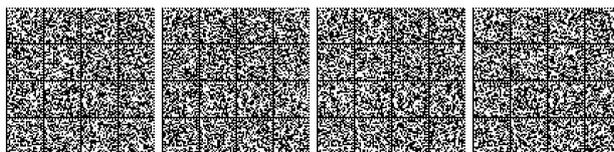
Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento sull'istanza, proposta dal Curatore del fallimento in epigrafe, a mezzo della quale è stata avanzata al sottoscritto Giudice delegato domanda volta a disporre l'anticipazione da parte dell'erario delle spese necessarie per la bonifica dell'area nella quale sorge il dimesso stabilimento industriale acquisito all'attivo fallimentare.

1. Su istanza del Curatore del fallimento della S.r.l. "Fabbrica loggese Laterizi" il sottoscritto Giudice delegato ha nominato un consulente tecnico al quale ha conferito l'incarico di provvedere - tenuto conto delle disposizioni di cui alla legge 27 marzo 1992, n. 257, al decreto legislativo 15 agosto 1991, n. 277, alla direttiva n. 87/217/CEE in data 19 marzo 1987 e al decreto del Ministro della sanità in data 6 settembre 1994:

a) alla misurazione e verifica dei livelli di concentrazione di fibre di amianto nelle aree in cui sono ubicati gli stabilimenti appresi al fallimento;

b) alla individuazione delle specifiche esigenze di intervento ai fini della rimozione del rischio di rilascio di fibre di amianto nell'ambiente;

c) alla indicazione delle specifiche esigenze metodologico-operative cui attenersi nella eventuale fase di bonifica anche al fine di contenere le spese dell'intervento.



2. Il consulente tecnico ha determinato i costi da sostenere, ai fini della realizzazione dell'opera di bonifica ambientale, in euro 258.290,06.

3. Con successiva istanza, depositata in cancelleria in data 25 maggio 2010, il Curatore del fallimento, stante l'assoluta assenza di disponibilità finanziarie in capo alla curatela, ha chiesto l'adozione di provvedimento ex art. 146 del D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, recante testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia.

4. La norma su indicata stabilisce quanto segue:

art. 146 "1. Nella procedura fallimentare, che è la procedura dalla sentenza dichiarativa di fallimento alla chiusura, se tra i beni compresi nel fallimento non vi è denaro per gli atti richiesti dalla legge, alcune spese sono prenotate a debito, altre sono anticipate dall'erario.

2. Sono spese prenotate a debito:

a) l'imposta di registro ai sensi dell'articolo 59, lettera c), del decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131;

b) l'imposta ipotecaria e l'imposta catastale ai sensi dell'articolo 16, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 31 ottobre 1990, n. 347;

c) il contributo unificato;

d) i diritti di copia.

3. Sono spese anticipate dall'erario:

a) le spese di spedizione o l'indennità di trasferta degli ufficiali giudiziari per le notificazioni a richiesta d'ufficio;

b) le indennità e le spese di viaggio spettanti a magistrati e ad appartenenti agli uffici per il compimento di atti del processo fuori dalla sede in cui si svolge;

c) le spese ed onorari ad ausiliari del magistrato;

d) le spese per gli strumenti di pubblicità dei provvedimenti dell'autorità giudiziaria".

5. È del tutto evidente che tra le ipotesi di anticipazione da parte dell'erario non può farsi rientrare la spesa relativa alla rimozione di situazioni di pericolo a carico della collettività, ancorché si tratti di intervento previsto dalla legge anche a carico dell'organo gestorio della procedura fallimentare.

6. Appare opportuno dar conto del fatto che i beni appresi al fallimento di cui in epigrafe (pochi giorni dopo che il sottoscritto giudice, subentrato al precedente Giudice delegato, ne aveva disposto per la prima volta la vendita) sono stati sottoposti a sequestro preventivo e lo stesso Curatore sottoposto a procedimento penale.

Nell'ambito del suddetto procedimento la S.C. (sentenza pronunciata dalla III Sezione penale in data 12 giugno 2008, n. 37282) ha statuito che "nel caso di specie, il giudice cautelare, con motivazione incensurabile in questa sede, ha ritenuto che lo spossamento dell'impresa per effetto del fallimento era inidoneo a scongiurare la protrazione o la reiterazione del reato, considerato che l'abbandono di rifiuti pericolosi continuava ad accrescersi anche in costanza di fallimento, per il perdurante sfaldamento delle coperture di eternit, che erano in stato di abbandono ormai da oltre vent'anni. Le considerazioni di opportunità svolte su questo punto dal difensore della curatela fallimentare, sebbene plausibili, non possono trovare ingresso in questa sede".

Il Giudice di legittimità ha, inoltre, ritenuto inammissibili le considerazioni critiche avanzate dal Curatore osservando che "le censure svolte sul punto ... soprattutto laddove lamentano che la misura tende piuttosto a costringere la curatela fallimentare a prendere iniziative di risanamento ambientale che oltrepassano le sue capacità economiche, esulano dai limiti del ricorso per cassazione contro le misure cautelari reali, che l'art. 325 cod. proc. pen., comma 1, restringe alla violazione di legge, escludendo i vizi di motivazione".

7. Sulla scorta delle esposte circostanze di fatto si è determinata una oggettiva situazione di stallo in quanto:

a) i beni del fallimento risultano sottoposti a vincolo penale;

b) le numerose ordinanze di vendita disposte dal sottoscritto Giudice non sono andate a buon fine;

c) la Curatela non è in grado di effettuare le necessarie opere di risanamento ambientale perché priva di fondi;

d) il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia non consente di porre a carico dell'erario le spese della pur necessaria bonifica.

8. A giudizio del sottoscritto Giudice la disposizione di cui all'art. 146 del D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, recante testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia si pone in netto contrasto con il canone di rango costituzionale della "ragionevolezza" (sotto il profilo della intrinseca incoerenza, contraddittorietà ed illogicità rispetto al vigente ordinamento) laddove non prevede - in relazione a situazioni che richiedono da parte della curatela fallimentare il compimento di atti di gestione e di manutenzione dei beni appresi all'attivo della procedura e



soprattutto in relazione ad interventi necessitati, se non imposti, da altre norme dell'ordinamento (si pensi alle fattispecie incriminatrici di natura omissiva riconducibili al reato di cui all'art. 674 cod. pen., e al d.lgs. n. 152 del 2006, art. 256, comma 2) - la possibilità di porre a carico dell'erario le spese necessarie.

8.1. Da ciò consegue che la decisione sull'istanza del Curatore va sospesa e gli atti trasmessi alla Corte costituzionale, trattandosi di questione rilevante e non manifestamente infondata.

Non può, invero, negarsi che la questione sia rilevante ai fini della decisione in quanto la possibilità per il Curatore di procedere alla bonifica dei sito presuppone un provvedimento giudiziale che disponga l'anticipazione delle spese da parte dell'erario.

Né può, d'altra parte, sostenersi che la questione sia manifestamente infondata ove si tenga conto della palese contraddittorietà delle norme vigenti che impongono un dovere giuridico a carico di un organo pubblico, quale è senza dubbio la curatela fallimentare, senza prevedere che il relativo adempimento, ove economicamente oneroso, sia effettuato mediante l'istituto della "anticipazione" da parte dell'erario.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Cost., 1, legge n. 1/1948, 23, legge n. 87/1953.

Ritenuta !a rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 146 del D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, recante testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, in quanto contrastante con il canone della ragionevolezza, nella parte in cui, non prevede - in relazione a situazioni che richiedono da parte della curatela fallimentare il compimento dl atti di gestione e di manutenzione dei beni appresi all'attivo della procedura e soprattutto in relazione ad interventi necessitati, se non imposti, da altre norme, dell'ordinamento (p.e.: fattispecie incriminatrici di natura omissiva riconducibili ai reati di cui all'art. 674 cod. pen., e al d.lgs. n. 152 del 2006, art. 256, comma 2) - la possibilità di porre a carico dell'erario le spese necessarie.

Ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della cancelleria, al Curatore, al pubblico ministero in sede ed al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti dei due rami del Parlamento.

Così deciso in Cosenza, addì 31 maggio 2010.

Il Giudice delegato: GRECO

13C00253

MARCO MANCINETTI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2013-GUR-028) Roma, 2013 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 3 0 7 1 0 *

€ 6,00

